3 1761 11649276 0


Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

https://archive.org/details/31761116492760

CA1
TB
-M15

Government Publications

MANAGER'S MAGAZINE

VOL.2 NO.1 · SUMMER '90

LIBRARY
OCT 23
University of Toronto

EXPLODING BUREAUCRATIC MYTHS

LABOUR RELATIONS IN THE 90S

A LEAN AND KEEN PUBLIC SERVICE

CONFESSIONS OF A TECHNO CHUMP



Canada

MANAGER'S MAGAZINE

Publisher
I.D. Clark

Editor in Chief
Jean-Pierre Villeneuve

Managing Editor
Diane (Dee) Staigh

French Editor
Hélène Marceau

Manager's Magazine is published quarterly by the Treasury Board Secretariat for the members of the management category in the federal Public Service. It carries signed articles contributed by members of the Public Service and from various other sources. The views and opinions expressed in these articles are not necessarily those held by the Government of Canada or by The Treasury Board of Canada, and publishing them does not imply government or Treasury Board endorsement.

Your comments, criticisms and suggestions are welcome; phone or write to:

Managing Editor
Manager's Magazine
Communications Division
Treasury Board Secretariat
140 O'Connor Street
Ottawa, Ontario
K1A 0R5
(613) 957-2400

ISSN 0847-1584
© Supply and Services Canada
Printed in Canada on recycled paper

Editorial Advisory Board

G.G. Capello
Deputy Secretary
Treasury Board Secretariat

Daniel Bevis Dewar
Associate Secretary to the Cabinet and
Deputy Clerk of the Privy Council
Privy Council Office

John Edwards
Manager
Public Service 2000

Robert J. Giroux
Deputy Minister
Public Works Canada

Alain Gourd
Deputy Minister
Communications Canada

Pierre Gravelle
Deputy Minister
Revenue Canada (Taxation)

Mary Gusella
Assistant Secretary to the Cabinet (Communications)
Privy Council Office

Bruce I. Howe
Deputy Minister
Energy, Mines and Resources Canada

Ruth Hubbard
Deputy Minister
Revenue Canada (Customs and Excise)

Huguette Labelle
Chairman
Public Service Commission

John L. Manion
Principal
Canadian Centre for Management Development

Peter Meyboom
Deputy Minister
Fisheries and Oceans

J.S. Stanford
Deputy Solicitor General
Solicitor General Canada

Additional copies of **Manager's Magazine** are available at $9.95 each from:

Canadian Government Publishing Centre
Ottawa, Canada
K1A 0S9
Telephone: (819) 997-2560
Telex: 053-4296
Fax: (819) 994-1498

Also available through commercial bookstores associated with the CGPC or through your local bookseller.

Prices subject to change without notice.

Published by
Communications Division
Treasury Board of Canada

CONTENTS

FEATURES

Public Versus Private: A DOUBLE STANDARD by Jennifer R. McQueen **5**

Performance Measurement: MANAGEMENT BY REALITY by Bruce Rawson **9**

Building Employee Commitment: STARTING AT THE TOP by Richard E. Wilmot **12**

Labour Relations: TRENDS TO WATCH FOR by John Sanderson **16**

Management Letters: SHARING SOFT INFORMATION by Ole Ingstrup and James A. Vantour **20**

Internal Communications: STAKES AND STAKEHOLDERS by Don Rennie **22**

Communicating with Employees: B.C. TEL DOES IT WELL by Peter Harvey **26**

Employee Surveys: PANACEA OR PANDORA'S BOX? by Judy Hauserman and Tim Plumptre **30**

Public Relations Management: CHARACTERIZING EXCELLENCE by James E. Grunig **33**

Media Relations: WHO SHAPES THE AGENDA? by Barry McLoughlin **37**

Smaller Government Structures: MAY WE LIVE IN INTERESTING TIMES ... by Authur Kroeger **40**

My Misadventures with Machines: CONFESSIONS OF A TECHNO CHUMP by Bernard Brodie **44**

The Classification Review: A WORTHWHILE INVESTMENT by Jim Vollmershausen **46**

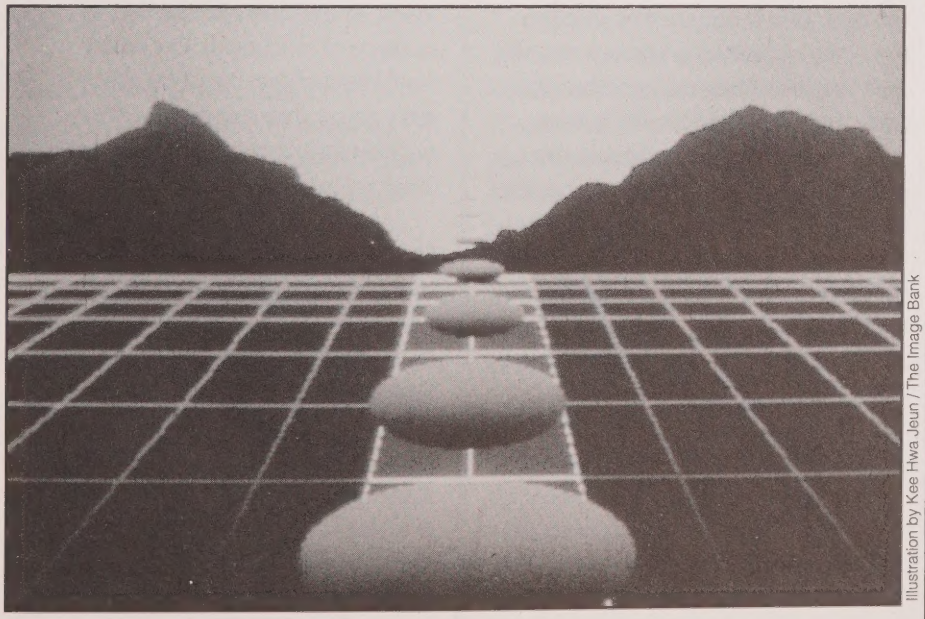


Illustration by Kee Hwa Jeun / The Image Bank

Management by Reality ... page 9



Illustration by Jerzy Kolacz / The Image Bank

Panacea or Pandora's Box ... page 30

DEPARTMENTS

Editorial **2**

Viewpoint **4**

Book Reviews **49**

ERRATA

From the Editor in Chief:

Sincere apologies to the four authors whose biographical sketches were, in some way, inaccurate in the last issue of **Manager's Magazine.**

- Daniel Caron is currently studying in Montreal for his PhD in social sciences. He worked as an economist for seven years before joining Indian Affairs and Northern Development where he is currently a Senior Evaluation Manager.
- John Graham joined the Privy Council Office in 1981. From 1986 to 1989 he was Director General — Policy, Economic Development Sector at DIAND. He is presently Director General, Policy and Plans, at the Communications Security Establishment (National Defense).
- Roderick G. Quiney's public sector positions were with the Telecommunications Policy Branch of the Department of Communications, the Economic and Regional Development Policy Secretariat of the Privy Council Office and the Industrial Development Office of the National Research Council.
- Peter Larson's most recent publication was on companies that won medals in the Canada Awards for Business Excellence Program.

EDITORIAL



I. D. Clark

Having decided to write about communication in this editorial, I began by reviewing a paper based on the extensive discussions we had at Consumer and Corporate Affairs in 1988. At that time, we speculated on what an internal communication nirvana in a government department might be like.

In the ideal we envisioned, people would say what they think, do what they say, and say what they do. Obviously, saying what you think must be tempered by a recognition of the accountability structure and of one's responsibilities, and by a concern for the feelings of co-workers. Doing what you say is a variant on the old aphorism, practise what you preach. If communication is to be credible there cannot be a "rhetoric-reality gap". And saying what you do increases other people's understanding of the nature of your work. If this ideal were realized then, with due respect for Cabinet confidentiality, no one would knowingly withhold information that might be useful to colleagues.

It requires a continual effort to maintain this type of trust. Of course, things fall through the cracks from time to time, but mistakes are easier to deal with if those affected can assume good faith on the part of all concerned. I have worked in small organizations where this ideal was almost achieved, but it is a formidable challenge in larger organizations, where people may be widely dispersed through regional and district offices.

There are very few professional relationships that cannot be improved through better communication. Moreover, continual effort is needed to make these relationships work well. Even though it is often more difficult, face-to-face communication is almost always more effective than an exchange of memoranda. Our people should be confident that, if the matter is really urgent, their supervisor is always available for a three-minute meeting or telephone call.

I have found that a regular "issues review" meeting is a useful communication tool to air matters that cut across standard functional responsibilities, and in the Treasury Board Secretariat I try to convene one each week. Subjects are identified in advance and are circulated with the notice of meetings; attendance is limited only by the seating available in the conference room. This type of forum gives people below the management level an opportunity to observe and participate in discussions among senior members of the department.

Regular meetings of departmental managers are becoming more common in the Public Service. We have recently instituted quarterly get-togethers — afternoon and dinner — of our "Planning Group", the most senior officers in the Treasury Board Secretariat and the Office of the Comptroller General. Like most departments, we have begun annual meetings of all members of the management category. If they are well designed, such gatherings can generate very intensive — and, in some cases, brutally frank — communication within an organization.

When issues arise that can be most efficiently communicated by common memoranda, one can always resort to notes to managers or material for "desk drops" to all staff. But one of the most effective vehicles for general communication is still a good departmental newspaper.

Two years ago I was ready to assert that, because internal communication was such a personal process, new information technologies could never improve communications within an organization by more than, say, ten per cent. Some of my colleagues using electronic mail suggested that — until one had tried electronic messaging — one should not make such an assertion. I took their advice and am now a convert. Electronic mail is becoming an increasingly important tool for internal communication within the Treasury Board Secretariat and in the Office of the Comptroller General. The top three levels of management are connected through the Government Electronic Messaging and Data Exchange System (GEMDES). One keystroke can forward a thought-provoking message to the 15 members of the Executive Committee or the 57 members of the Planning Group. Many of us have modems on our home computers, so that the messages need not be confined to normal business hours. GEMDES has improved the flow of information among us, and has also enhanced the sense of a management community.

We have ongoing "GEMDES debates" within the Secretariat and the Office of the Comptroller General to develop a consensus on complex issues. All officers on the network are encouraged to participate. As more and more departments are being connected to GEMDES in anticipation of the Senior Executive Network, we have been able to involve other senior officials in our electronic discussions.

This interdepartmental extension of "GEMDES debates" is a harbinger of more electronic interdepartmental communication to come, particularly as the Senior Executive Network, recommended by the Internal Communications Committee, comes on line. Another, of course, is this magazine, designed for much the same audience. Both are positive steps in welding together the management group across the Public Service as part of Public Service 2000.

Experience is showing that information technologies tend to make organizations flatter. Networks are beginning to replace hierarchies. The more "networking" there is among individuals in an organization, the more critical internal communications become in keeping the organization functioning. I expect that internal communications, supported by information technology, will be an increasingly critical issue in the Public Service of the 1990s.

I should emphasize that no new mechanism for improving internal communications is without risk. Trying to encourage better communication tends to be an untidy business. Inevitably, some expectations are raised that will be difficult to meet; feathers will be ruffled and mistakes made.

On the other hand, I believe that strong managers rather enjoy the high wire act that is involved in pressing their people to speak their minds and in engaging all staff in the search for continuous improvement. Because the real measure of success in the longer term is the extent to which communication improves at all levels on a balanced and sustainable basis — both within departments and across the government as a whole.



by Margaret Catley-Carlson

Last January, the Honourable Perrin Beatty hosted at the Congress Centre the first "State of the Department" meeting for 2,200 Health and Welfare Canada employees in the National Capital Region.

At the meeting, he and I reviewed what the department and its employees had accomplished in the previous year, outlined his policy objectives and established our management goals for the coming year. We recognized the contributions of our employees — several of them with awards — and provided an open forum for them to air concerns and ask questions. They did! A videotape of the meeting was later made available to regions and those employees unable to attend. This meeting is an important component of Health and Welfare's internal communications policy.

There are two schools of thought about how management should handle information. Both assume that information is power. One school says that if you have it, keep it, hold it and protect it. The other believes that information should be shared as widely as possible, that openness and trust is essential, and that shared information is the best way of displaying confidence in employees.

Employees are our most important resource. If that is not to be just another cliché, we must take positive, programmed steps to provide employees with information, and to give them the opportunity to be heard. Employees will not feel free to contribute to discussions of departmental issues unless the structures are there to make it happen.

Why is this important?

Because whatever the goal, we all work better when we know why we are asked to do what we do and can link our personal efforts to the larger tapestry of events. This is as true for the day-to-day as it is for special efforts. We all need the chance to buy into the bigger picture.

Managers must, therefore, provide regularly-scheduled opportunities for each employee to find out what is happening — minutes of executive meetings, checklists of items to be mentioned, appropriate background material. (But don't decide for people what they need to know!) We can all use better training in communication skills to ensure that employees receive and give feedback. But be patient as you initiate these processes; miracles will not happen the first time you try something new.

The Individual Perspective

Each of us has a perspective on how our own work environment could be improved and changed. You will not hear about these perspectives unless you provide regular occasions for putting ideas forward. Better training may be needed to help develop dialogue and, of course, there must be feedback. And again, you need patience as you put these ideas into practice.

We recently implemented our first internal communications policy at Health and Welfare. We hope it will serve to promote an open dialogue and a team spirit at all levels of the organization. It should also help employees understand and support departmental priorities. The policy states that internal communications is a two-way street. It ensures that employees receive information and that their concerns and views are taken into account in the development and implementation of policies and programs.

The formal mechanisms for accomplishing this include newsletters, bulletins, speeches, policy statements, memoranda, annual appraisals and meetings, as well as conferences. But communications is more than the circulation of information; it is an ongoing face-to-face dialogue among all employees. The informal mechanisms include the daily interaction among staff, the way managers treat their employees, and the organization's culture and philosophy.

In addition to the annual state-of-the-department event, I hold meetings with my senior managers twice a year. This, too, is videotaped for the regions. I host brown-bag lunches every second Thursday with 15 to 20 employees, selected at random from across the department, to hear their concerns and ideas. It is my personal philosophy that managers should regularly seek out and encourage ideas from their employees. Every effort is made by senior management to visit regional offices and as many service centres as possible at least once a year.

Better internal communications is a matter of commitment and dedication to habits and mechanisms that should give life to the belief that employees are in fact our most valuable resource.

PUBLIC VERSUS PRIVATE:

A DOUBLE STANDARD

by Jennifer R. McQueen



A graduate of the University of Manitoba, Jennifer McQueen joined the Public Service in 1971 as Chairman of Citizen's Cultures in the department of the Secretary of State. After several appointments including Director General — International Affairs for Agriculture Canada and Commissioner of the Public Service Commission, she was appointed Deputy Minister of Labour Canada in May 1985. Among her numerous memberships, Miss McQueen is on the Advisory Council for the Canadian Centre for Management Development. Miss McQueen has recently been appointed Canadian High Commissioner to Jamaica.

The Public Service has some of the most talented, capable and dedicated people you will find anywhere and they work in a world that few outside of government understand. In this article, I want to address some of the myths that surround the Public Service.

One of the first things that strikes one about the federal Public Service is the amazing range of things one can be called upon to do.

When I worked for the Crown Corporation that built and ran Expo 67, for instance, I was asked to coordinate the design of an amusement area for very small children; research and write a script for the first western rodeo to be held in Montreal; produce programs explaining Kabuki theatre to North Americans and summarizing the plots of the operas presented by the Bolshoi and La Scala; and travel with the RCMP Musical Ride to determine what facilities they would require during their period at Expo. This involved measuring the amount of manure the horses produced. They were so productive (and we so creative) that we sold it to a local mushroom farm — surely one of the most unusual efforts at cost recovery by government employees.

The variety of my positions is equally broad: staff of the Royal Commission on the Status of Women; participant in the drafting of Canada's first consumer legislation; head of the team that developed our first multicultural policy. As Commissioner of the Public Service I opened an office in Iqaluit to improve Inuit access to federal jobs. And I spent a

Adapted from a speech given to the Canadian Club of Kingston on March 8, 1990.

Photo Courtesy of Industry, Science and Technology Canada

year at the Royal College of Defence Studies in London where I studied aid to the third world, which was useful when I later represented Canada at the Food and Agricultural Organization and the International Labour Organization in Geneva. And through it all, I have learned how highly respected Canadian public



Photo Courtesy of F.L. Young

servants are outside of their own country. Why do they not receive the same respect at home?

There are half a million federal employees across this land and overseas doing some very valuable work on behalf of Canadians: military personnel, the RCMP, employees of Crown Corporations and 212,000 public servants (12,000 less than there were four years ago) guarding our penitentiaries, hanging art exhibitions, developing better strains of wheat, testing gas and electricity meters, protecting employees from unjust dismissals, forecasting the weather.

How well these jobs are done affects how well Canadians live and how much it costs us to live that way.

In the global marketplace, Canada goes head to head, not just with foreign companies and workers, but with their governments as well. Quite apart from things like trade and exchange rate policies, approaches to workforce training, welfare strategies, education, environmental controls, and a host of other "government policy questions" have a very direct impact on Canada's competitiveness. The countries that answer these questions best are the ones that will succeed in world markets.

But there's more at stake than competitiveness. There is also the need to supply the goods and services that Canadians call on government to deliver, at a price they can afford. Despite all the recent calls for less government, demands for new services to meet new problems keep pouring in. Just take a look at the issues on the horizon: caring for an aging population; combatting the spread of AIDS; protecting the environment; and fighting the drug war. These issues and many others will require a sophisticated, coordinated response from all levels of government. My point is, a country like Canada will never outgrow the need for good government. And we can't have good government without a first-rate Public Service.

It wasn't too long ago that the Public Service was seen as a higher calling in Canada. It attracted the best and the brightest from every graduating class, many of whom rejected higher salaries in the private sector to serve their country. Today, young people no longer see the Public Service as offering the kind of challenge they seek. I can't think of a more challenging career, but I have to admit that many people within the Public Service are demoralized and frustrated with the conditions they face and the picture that is painted of them in the media.

So what's gone wrong? Why the precipitous decline in respect for the Public Service? I don't think there is any one answer, but let me suggest some possible factors.

Insufficient Information

In the first place, Canadians understand very little about the machinery of government. Most people have a very hazy idea of which order of government does what in this country. When I take a taxi during a business trip, and the driver learns I am from Ottawa, I get harassed about everything from the lack of snow clearing, to increased school taxes, to the state of the road leading out to the airport. It's the government's fault. They neither know nor care which government. Similarly, there is

a great deal of confusion about what is a political decision and what is an administrative issue. Quite often people blame the Public Service for a policy put forward by the government they elected and that it is our sworn duty to serve.

Increased Restrictions

A second reason is that public servants are working in a much tighter, more restrictive environment that they ever have before. Operations have closed down, staffs have been reduced and there is far less flexibility to try new things. Expenditures have been sharply restricted, and operational expenses have been trimmed to the bone. Public servants are not arguing with the necessity for doing this. We know, as does the general public, that 36 cents out of every tax dollar goes to servicing the national debt.

But people do not seem to appreciate exactly what has happened to make the Public Service leaner and more efficient. Canadians who cling to the notion of a burgeoning bureaucracy in Ottawa are astounded to learn that there are really no more public servants today than there were in 1973 — even though the population we serve has grown by 20 per cent. The workload has expanded enormously, but the size of the federal workforce has not kept pace.

How have we managed to keep up? By eliminating some programs, by contracting out some activities ... but mostly, we have done it by working harder, smarter and faster.

Let me tell you a bit about my own department. In Labour Canada, since 1985, the workforce under our jurisdiction has gone from 650,000 to more than a million — an increase of 54 per cent. At the same time, new responsibilities have been heaped onto our plate, like enforcing the Non-Smokers Health Act and the equal pay for work of equal value program, the Fire Commissioner service and — because of a Supreme Court decision — the telephone companies on the Prairies and in the Atlantic Provinces came under our jurisdiction.

Our workload has increased by at least 60 per cent in five years, but our staff has actually declined. We have managed to



Photo Courtesy of Industry, Science and Technology Canada

cope only through a fundamental realignment in the way we do business. By trimming overheads, by eliminating layers of management and by investing in new technology, we have freed up people and money, using the savings to beef up our front line troops. Our Bureau of Labour Information handles — with 25 per cent fewer staff — customer services which have increased by 350 per cent. And the Program for Older Worker Adjustment has reduced administrative costs and personnel requirements by purchasing annuities from the private sector rather than delivering monthly cheques to the recipients.

Canadians, opposition parties and the media prefer to cling to myths about a bloated, in-by-10:00-out-by-3:00 bureaucracy and to judge its performance by much stricter standards than they apply to the private sector.

Each month, Supply and Services Canada sends out something like 8.5 million Old Age Security, Guaranteed Income Supplement, Canada Pension Plan and Family Allowance cheques. By contrast, the largest circulation magazine in Canada, *Reader's Digest*, distributes 1.5 million copies through the mail.

When *Reader's Digest* doesn't arrive on the dot every month, it's usually no big deal. In a day or so it might mean a letter or a call to the circulation office but one can probably get by for another week or so without the condensed version of *The Brothers Karamazov.*

Not so with a pension cheque. A senior with bills to pay gets upset when a cheque doesn't arrive. Even if 98 per cent of those pension cheques do arrive on time, it's the one that doesn't arrive on time that receives coverage in the local paper. And this leads me to the third factor.

Misrepresentation in the Media

There are few journalists who know very much about the Public Service, its traditions, its culture or the environment within which government executives must operate. This shows in the content, the style and even the tone of their reporting. Public

(Continued on page 57)



PERFORMANCE MEASUREMENT:

Management BY REALITY



A lawyer by training and a Queen's counsel, Bruce Rawson left the Alberta government for the federal Public Service in 1975, to become the Deputy Minister who integrated the Department of Health with the Department of Welfare. Mr. Rawson then served as Deputy Minister with the Ministry of State for Social Development. He subsequently was appointed Federal Economic Development Coordinator for Alberta and then Deputy Minister of Indian Affairs and Northern Development. In 1987, he became Deputy Minister for the department of Western Diversification. This is Mr. Rawson's third appearance in the magazine.

by Bruce Rawson

Like any rational manager, I favour a disciplined approach to setting goals and measuring progress. I'm less enthusiastic about the systems that have evolved to do these things, and the purposes to which they have been put. I do not question the principle; I question the process.

People generally agree that the modern era of performance measurement and goal-setting reached government in the early 1960s when Robert McNamara (then President of Ford Motor Company) became Secretary of Defense in the Kennedy administration.

McNamara was fascinated by numbers and had a brilliant reputation, established by age 25 when he ran the program that developed the B29 Superfortress. At GM, at Ford and later at Defense, McNamara's approach was based on an unshakable belief that everything was quantifiable. Data were his God and measurement his religion. He made a tremendous impact. His methods were widely adopted by American industry. And as for government, his techniques were very much in tune with the cool, rational style of JFK and the technocrats of the New Frontier.

Even so, the approach ran into occasional trouble in Washington. Political observers tell how McNamara proved to Kennedy and his cabinet — to the penny — the merits of closing various military establishments in the constituencies of influential senators, including the Brooklyn Navy Yard. He was told that while it would save money, it would also cost them the Rules Committee and the 1964 election ...

Nevertheless, these approaches, useful in large and complex undertakings, spread to other parts of the government. Washington became the centre of a new discipline, a quasi-science with its own gurus and its own body of literature.

Performance Measurement Comes to Ottawa

In North America, styles move from south to north. In the early 1970s, after the Glassco Report called for a disciplined approach to setting targets and measuring performance — and just as disenchantment was setting in on the banks of the Potomac — the McNamara doctrine became the rage on the banks of the Rideau.

New strategies and procedures proliferated, a few of which survive even now. They differed in detail, but some characteristics were common. All were variations on the theme that the essence of good management is to have a defined objective, a plan for achieving it and a way to measure your progress. Yogi Berra, who had discovered the idea some time before, summed it up: "If you don't know where you're going you could wind up somewhere else".

These processes were bureaucratic in the extreme, involving massive compilations of data, fine-toothed categorization and meticulous filling in of forms. They used new and often obscure terminology. Schedules, for instance, weren't schedules — let alone timetables. They were "critical paths".

And they all had crisp, urgent-sounding marketable names, usually reduced to acronyms. Looking down the list of management courses in town was like staring into what has been referred to as a bowl of alphabet soup. There was MBO, which stood for Management by Objectives, and PPBS for Program Planning Budgeting Systems. Later we had Objectives Oriented Management ("OOM!"). There was, and is, MYOP, which has nothing to do with myopia and a lot to do with far-sightedness.

Ottawa bought into these systems until the process took on the characteristics of an established religion. Assembling data, setting formal objectives, tracking performance, quantifying every assumption (preferably with accompanying charts) became a way of life. Ultra-purists saw it all as a full replacement for intuition and good judgement, and even the people planning the Christmas party could show you flow charts and critical paths.

I think it's fair to call this a period of excess — the pendulum swung too far. In public service the question of whether you're doing the right thing is always more important than whether you're doing things right — and the answer to that first question is not always neatly quantifiable. On the other hand, within reasonable limits, applying business practices can contribute to operational efficiency. Glassco was certainly right about the need for more precise goals and better measurement of progress.

IN PUBLIC SERVICE THE QUESTION OF WHETHER YOU'RE DOING THE RIGHT THING IS ALWAYS MORE IMPORTANT THAN WHETHER YOU'RE DOING THINGS RIGHT.

To the extent that those practices gave us accurate readings on goals and progress, their contribution was obviously positive. Unfortunately, they developed in ways that did not contribute to these aims.

The most important shaping influence was the expansive fiscal climate of the late 1960s and early 1970s. The economy was barrelling along close to its 30th year of uninterrupted growth. New programs were being launched and old programs expanded. The treasury wasn't infinite and departments had to compete for funds, but the pot was larger than it is now and managers competed with a realistic expectation of success.

And so the systems were enlisted in pursuit of goals somewhat different from those their inventors had in mind — the justification of requests for more funds and more person-years. Because what wasn't quantifiable didn't fly — some true believers even said that if it wasn't quantifiable it didn't exist. The days of, "I strongly believe good public policy requires us to do this" were gone. The decision-makers wanted judgement-free, cool, quantifiable data — expressed McNamara style.

The second development was a by-product of the first. Performance measurement and goal-setting, which should have been a routine tool of daily management, became primarily a component of the forward-planning, budget-acquisition process. As a result, they became increasingly remote from everyday management until they metamorphosed into separate functions carried out by dedicated specialists toiling away in separate, isolated parts of the organization.

In a third related development, the system lost its ability to discriminate, particularly in data collection. Operationally, the syllogism went: "You can't have too much of a good thing. Data are a good thing. Therefore, you can't have too many data." That kind of reasoning is fairly easy to sustain when data are collected to make a case, and has been

for over 125 years since Benjamin Disraeli made his pronouncement about "lies, damned lies and statistics." On present-day commercials they are still considered persuasive — data are collected to lead the viewer to the conclusion that the product has been "clinically proven".

THE PROCESS TOOK ON A LIFE OF ITS OWN – SEPARATE FROM PURPOSE.

Finally, a syndrome developed that overtakes many bureaucratic processes as the years pass. The process took on a life of its own — separate from purpose. At its worst, data collection and number crunching became a fetish, a ritual.

The times and the economic environment shaped the system. Cynically put, the systems and their use were appropriate. What the situation required — what corporate management required — was budget justification. Those charts and tables, those bookshelves of reports, all those figures marching in stately procession across the spread sheets — they were budget justification's equivalent of saturation bombing.

The Rules Change

We're told that the dinosaurs perished with a sudden change in the climate. The demise of these systems, used in these ways, started with a change in the economic climate. It began in the mid-1970s with some relatively modest cutbacks. That was followed in the late 1970s by much sterner measures. Using the fast forward button to move ahead to 1984, we have the election of the Progressive Conservative Government, the Neilsen Report, deficit reduction and the scaling down of the Public Service by 15,000 person-years. And suddenly, instead of a process appropriate to its time, you have an anachronism.

The situation was not without its ironies, even its funny side. In the years of expansion, some government managers had embraced the true faith. They had renounced subjectivism and all its ways. They would not guess at their needs; they renounced intuition. They would document each assertion with precision.

And that was what they were doing when the crunch came. For a while, that was what they kept on doing. The system kept gliding on — like an airplane will, for a while, after the engine cuts out. The goal was still to present hard facts to show why programs should be continued or expanded.

There were attempts to modify the system. Remember the "X" budget? Managers were asked what they would cut if they had to. The answer was quite often something politically unthinkable. There's a legend around Ottawa that the Peace Tower carillon and the Musical Ride were occasional nominees. (What did we have against music?) The system continued to disgorge masses of data proving mathematically what had to be done, presenting confident assertions of need, and offering an antiseptic rationale for every assertion. There was nothing to argue about — there were indisputable figures.

The answer that came back from central agencies — from the halls of objectivity that had called all these years for scientific precision — was not scientific. But it was very clear. "We have received your request for X dollars. You're going to get X minus 15 per cent (or 20 per cent, or whatever)." No graphs, no figures marching across the page and no dispute about the accuracy of the data. Just "No". It wasn't scientific. It was simple, uncushioned reality.

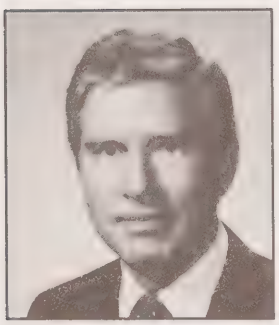
All of us have experienced this reality. In the early days of the Department of Western Economic Diversification, we hired a management consultant who told us we would need 550 people to operate our department. On reflection, we decided we could get along with 450. We went to the Minister who said, "That sounds like a lot; make it 400". Finally we went to Treasury Board and were told, "Fine, you can have 320."

And there you have the overlapping of the old with the new. We had been rigorous: the higher figure was justified quantitatively and our consultant had a detailed job description for every position proposed. But there wasn't anything to negotiate; the

(Continued on page 51)

Building Employee Commitment:

Starting at the TOP



After receiving his BA from Michigan State University and his MA from Northern Illinois University in communications, Richard Wilmot spent 32 years at General Motors in human resources management, industrial relations and corporate communications. Then in 1985, he formed Wilmot Associates Incorporated, a firm that helps senior executives understand the connections between organizational goals, employee commitment/involvement, and employee trust. Also, Mr. Wilmot was recently appointed Senior Consultant to Hill and Knowlton Incorporated.

by Richard E. Wilmot

During the final session of a seminar I attended recently, senior executives from the public and private sectors expressed frustration that — while there are many management models — none seem to be entirely appropriate for their own ever-changing circumstances. They commented: "We 'wander around' our employees. We do our best to communicate with them. We even try to 'empower' them. But how do we raise their personal commitment to our organizational goals?"

Their commitment to *our* goals? That attitude is the basic problem.

From six years of research into employee attitudes, commitment, trust and communication, we have found most employees are not really concerned about where executives park or eat lunch, or whether they wear neckties. They are interested in where the organization is headed, what is required to make it succeed and how those things affect them personally.

Employees want to know why they are doing what they are asked to do. They want to hear breaking news first from their own managers. They find it laughable to be asked to support organizational goals that management doesn't take the time to discuss with them. And they resent being asked to participate in surveys when the results are not shared with them and nothing happens as the result of their input. Worse yet, if only managers are surveyed, non-managers feel that their input and needs are clearly not important. This reinforces their perception that managers are interested only in "their goals — our commitment".

Four years ago, the renowned motivational speaker, Norman Rebin, suggested that the "essence of communication is learning to see things through the eyes of others". Workplace communication in that sense is a challenge for managers in both the public and private sectors. It demands that they think in terms of "our goals, *our* commitment" ... shared values ... openness ... listening to employee concerns and ideas ... developing and maintaining mutual trust.

Regardless of the size, shape, location or ultimate reporting linkages in any organization, managers tend to treat employees and communicate with them in pretty much the same way they themselves are treated and communicated with. In short, commitment starts at the top.

I propose to set aside the management models for organizational effectiveness and consider the employee model illustrated

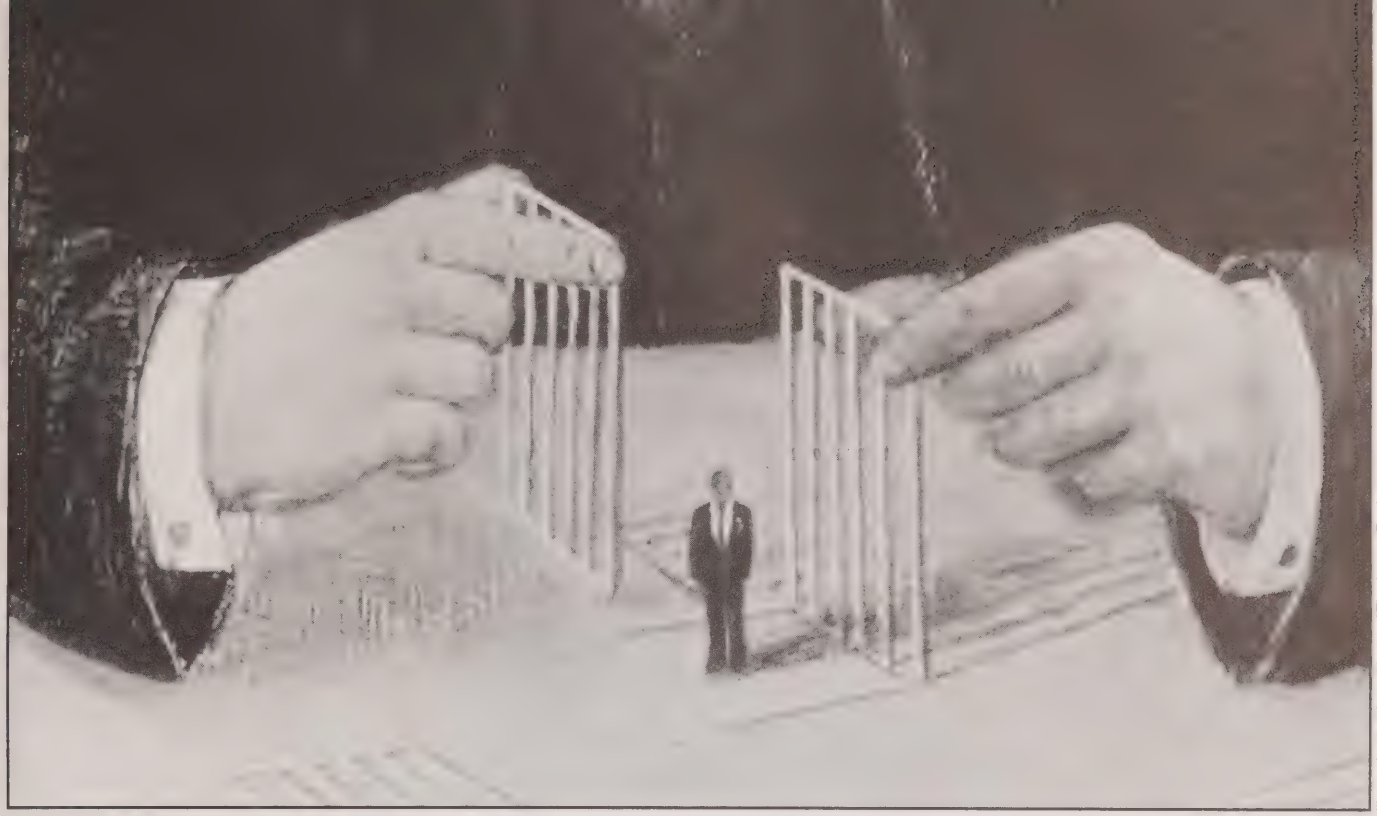


Illustration by Jerzy Kolacz / The Image Bank

in Figure 1. It's called the "Employee Prerequisite Model" for individual commitment to organizational goals.

The model reflects the attitudes of employees as they were expressed during our research involving a mix of senior executives, middle managers, first-line supervisors, non-supervisory and bargaining unit employees. Consider, for instance, the manufacturing production worker who was voluntarily absent 48 days in 1986, 42 days in 1987, and *zero* days in 1988. Asked why, he said, "I got a different supervisor the first week in January that year, and he always said 'good morning' to me." Then there is the senior postal service official who introduced his annual "state of affairs" employee forum with the usual, "You, our people, are our most important assets ..." only to be challenged by a young woman who asked, "Before you go any further, will you kindly list for us the ways you demonstrate our importance, day to day, week to week".

The Employee Prerequisite Model shows that management has to be willing to take a non-traditional look at what must come first. Specifically:

- Employees have trade-offs for their personal commitment.
- Employees have two business-related agenda items of their own, which come before management's agenda.
- Employees must be able to trust management. (This is the single most important prerequisite.)

Literally thousands of employees outside and inside the public sector say these factors make the difference in their personal commitment to their employing organizations. The fact is, employees involved in our research are redefining "employee communication" as it relates to commitment. Here is how they describe it:



EMPLOYEE PREREQUISITE MODEL

- It's a manager who really listens.

"When my boss (or the big boss) walks by and asks how I'm doing — but never stops to hear the answer — I know how much he really cares. That's how much I care now about their product quality."

- It's a management that tells me first, not the media — one that explains how what I'm doing fits into the big picture, and my future.

"If they haven't the time to help me understand our business, I don't have the time to worry about their goals."

"They can put me on a team, and take me off-site and tell me I'm 'empowered'. But until management deals with my concerns, and gives me feedback on my ideas, they haven't earned my trust and personal effort."



Photo Supplied by Four By Five

- It's a management I can trust because of their day-in-day-out actions.

"I watch our executives on video. I see their pictures and great words in print. They say I'm on their team but they only talk to me when they need to. They don't know what being open means. My trust is zero."

"I'm trained for my work. I take responsibility for it and I want to be left alone to do it. But they always look over my shoulder. Yet they're among the missing when I need to hear how well I did. Who can trust bosses like that?"

Senior executives and administrative staffs who have shaped a vision for their organization often conclude they know how to share it effectively with employees and stakeholders. They involve their people in team processes, assuming that individual commitment will automatically follow. Instead, they find their employees' individual "prerequisites" hinder implementation plans.

I have found there are lessons in how the so-called "industrial model" deals with the degree to which employees and other significant stakeholders really understand the business, and with the extent to which employees are willing to get involved (and stay involved) in the vision and in the sharing of their energies and ideas in order to help move the organization forward.

- Management's first concern should be employees.
- Face-to-face communication (the degree to which management listens, responds, shares the "why") is the real issue.
- Employees must trust management before they'll buy in.

According to our Employee Prerequisite Model, senior executives must have the commitment and buy-in of employees, generate greater understanding of the business, and develop employee trust in management and the organization. But there are prerequisites:

- Commitment must start at the top.
- There must be an airing of concerns, complaints and ideas.
- Because print, video and public speeches frequently do not reach employees, management's message is filtered.
- Employees seldom understand why decisions and changes are made.
- Barriers to trust can be broken down.
- Most employees do care about the business.
- Management is the problem.

Let's look now at the individual layers of the model.

Employee Commitment

This is where the major trade-offs begin. Employees do not expect management to wave magic wands. But they do look at their work assignments in terms of their own personal values, norms and assumptions. Attitudes are often a matter of how employees are treated by supervisors day-to-day. Sometimes they are a matter of predictability or of reasons poorly explained.

"Even though you provide a fine facility, excellent orientation and training, good pay and benefits, terrific technology — even though I have a boss I like, great co-workers — even though the newsletter talks about people being the most important — there are lots of things I am not sure of. Good or bad, I need to know. So if you want my commitment take the time to keep me informed about our results and our future. And answer my questions."

Business Understanding

Employee relations in the 1990s will demand that senior executives and employees at all levels see things through each others' eyes. Both have their own agendas — not to mention the agendas of others (like the leaders of bargaining units). Management's agenda is basically organizational effectiveness, product quality, customer satisfaction and service.

Employees have two agendas:

- Their *business agenda,* including where things are headed, as well as questions and concerns that are difficult to air comfortably on a day-to-day basis.
- Their *personal agenda,* with issues like compensation, benefits, the appraisal process, professional development, appreciation and trust.

"Management has its objectives, its obsessions. We know what they are, and we pretty much understand why they're important. But management is dreaming if it thinks that — automatically — their goals are our goals. They say they communicate them to us, and even 'empower' us to help achieve them. But they don't seem to understand that we have goals of our own that are decidedly more important to us."

In every single client situation, we have found enormous differences between management and employee agendas that are hindrances to employee understanding and personal commitment.

ATTITUDES ARE OFTEN A MATTER OF HOW EMPLOYEES ARE TREATED BY SUPERVISORS DAY-TO-DAY.

Sadly, too many senior executives are working on the "bottom line" with too many human resources executives forced to spend their time on bread and butter issues. As a result, many responsive and proactive communication prerequisites are compromised.

Employee Trust in Management

In virtually every trust study we have done, the same key factors appear at the top of the stack. While the order of priority may vary, the ingredients are:

- openness,
- shared values,
- consistency of words and actions,
- autonomy,
- feedback,
- appreciation, and
- recognition.

In terms of employee communication, we have learned to build trust, beginning at the top of the organization. The "ownership" factors are pretty clear: all levels of management need to receive and to extend appreciation on a daily basis. But consistency between management's words and its actions must begin at the top — with the CEO. Trust is built with action, and senior executives must deal with trust as a foundation for improved relationships and employee productivity in the decade ahead.

"Management will never find out independently what creates or destroys trust for us. Some of the little things that they can easily fix they don't because they don't even know they are important to us (like not telling us first, or giving one message to the media and a different one to employees). If they do take the trouble to share their goals and values, they never ask us about ours. (We just work here, right?) They think openness, appreciation and feedback can be handed out at the annual picnic."

Senior management must turn away from the bottom line long enough to think about what makes the difference between employees who just show up and employees willing to ask, "How can I help?" Employees are adamant: commitment starts at the top! Managers in the 1990s must respond with words and actions.

LABOUR RELATIONS:

TRENDS TO WATCH FOR

by John Sanderson



Author of several books and many articles on labour relations and employment, John Sanderson has lectured at universities, associations and government agencies across the country. Educated at McGill University and Osgoode Hall, he was appointed Queen's Counsel in 1976. At present, Mr. Sanderson is partner at the Toronto law firm of Fraser and Beatty, and has been appointed special mediator by the Ontario Education Committee.

As we enter the 1990s, we face a restless and turbulent time in Canada — socially, politically and economically. We are riding currents of change that are worldwide, and our ability to control that change is limited.

Developments on the labour relations scene are not the cause of problems or difficulties in Canadian society; rather, they are an effect, a symptom. I think there is a deep and pervasive fear in the Canadian psyche that, individually and collectively, we have begun to lose control of our future. And that fear is at the root of the anger and frustration that is so evident in the employment world. It is this same fear that makes job security the topic that concerns Canadians — managers and workers — the most, because it affects how and where they will live.

But what does that mean in concrete terms? How is the workplace changing?

Comparisons are often misleading because there are no definite links between specific factors from one year to the next. However, let me highlight some of the key elements in the changing workplace as a backdrop for my description of employment in the 1990s.

- There are significantly more part-time workers, and that trend is inescapable. Part-time work reflects the fact that there are more working women, it fits the changing lifestyles of many Canadians, and it bridges the reality between the necessity to earn money to live and the cost in personal terms of full-time work

and job-related stress. As a consequence, more and more alternative work arrangements are being devised. Who would have thought even five years ago that renting an executive by the day could be the basis of a profitable new business?

Employees are better educated and more willing to assert their real or perceived rights. Further, many employees, particularly the younger ones, have a different work ethic than do people brought up before the 1970s, for whom work was their whole life. Their children agree it is a part of life — but only a relatively small part of it. On the other hand, they also want the money that goes with full-time dedicated work. That tension, exacerbated by the merchants of discontent, who urge all of us to be dissatisfied with whatever we have, is played out in the workplace.

Most employees are more concerned with themselves than with their co-workers. That is natural. But it explains why there are so many cases of job competition, grievances, complaints about job classifications and a refusal to follow orders blindly.

Decision-making is beginning to change as women are more frequently employed in positions of power. Generally, women are more inclined to make decisions by consensus, whereas men operate in a more hierarchical decision-making mode. Consensus-building may slow decision-making, but the result will be accepted more readily by the people who made the decision in the first place.

- Membership in private sector trade unions is diminishing as a percentage of the workforce and — to a degree — their influence is dwindling, as well. Trade unions are service organizations and the service provided must reflect the needs and demands of members. However, the members reflect the divisions of our society in terms of priorities and concerns, and most public sector trade unions, on the other hand, have become increasingly truculent and angry. The reasons are the same; only the response is different.

- Employers and employees face a growing complexity of overlapping and competing employment laws. Think of the options available to you if you are discharged and are black, female, a union steward and you left your employment for a health-related reason.

Now that I have set the framework, let me turn to the specific topics that I want to discuss.

Collective Bargaining

Employers, both public and private, responded to the economic pressures of the 1980s by changing their way of doing business. This invariably meant changing the number of jobs, the content of those jobs, the people who performed those jobs, and lastly, the compensation those jobs paid. That change inevitably brought a reaction. It brought to the bargaining table demands for job security and protection, and for restrictions on employers' rights to manage their business. At the same time, employers had to demand flexibility in the collective agreement so as to respond to the competitive pressures that brought about this tension with employees in the first place. Thus, collective bargaining in the 1990s will largely focus directly on job protection and job security issues, such as provisions to deal with technological change and contracting out work; however, emphasis will also be placed on peripheral matters like seniority, transfer and job posting. Cost items, particularly wages, will still be the subject of attention, because employees are more and more reluctant to trade job protection for dollars.

There are at least four general trends to watch for as the 1990s unfold. The first is the increase in part-time workers, along with a need to open collective agreements to alternative work-sharing and time-sharing arrangements.

The second is the demand that the union and its employees participate more in the decision-making process. One clear example is the use of committees in health and safety matters. But I believe more and more employers, particularly in the private sector, will experiment with using employees in consultative roles, particularly as younger managers begin to manage people with flexibility rather than formula. Ironically, I also expect most unions will resist these innovations.

Third, employers who have collective agreements with job descriptions will be most anxious to broaden those job descriptions or remove them entirely. For their part, trade unions will view this as a

serious job threat to their members and will continue to insist on protecting jobs by building rigid walls around them through the collective agreement. In the long run, this is a battle that the trade union movement cannot win — witness the recent job cuts at Via Rail.

Finally, to repeat a point I have already made, the union membership is divided in its priorities and objectives. Collective bargaining works best when committees speak for parties that are united in their bargaining aspirations and objectives. But it is increasingly difficult for the union bargaining committee to satisfy all its members. As a result, the trend towards members rejecting collective agreements — so obvious in the nurses' disputes in British Columbia and in Quebec — will, I think, continue and probably accelerate into the 1990s.

Arbitration

The arbitration process is changing fast. As the volume of grievances and the complexity of the issues increase, so do their consequences — particularly when an arbitrator makes a ruling with devastating impact on the employer. Arbitration was really devised to handle matters of discipline and narrow interpretations in the wording of collective agreements far shorter and simpler than the present hulking documents. Moreover, the degree and extent of the problems have multiplied exponentially, as has the language of collective agreements (which now must cover a variety of new and different matters). The arbitration process is clogged with lengthy hearings and slowed by a lack of arbitrators who are effective decision-makers. In addition, particularly in the public sector, proceedings have become increasingly adversarial and legalistic. Finally — and this applies to the private sector which must pay its own arbitrations directly — the cost of arbitration to the parties has dramatically increased.

As a result, many parties have tried to find alternatives to classic arbitration. Broadly speaking, their solutions fall under the heading of expedited arbitration proceedings. The parties may agree, for example, not to use lawyers; they may also agree to use only written briefs; they may put a time limit on the arbitrator, perhaps asking for a decision within a week of the arbitration request; or they may put a time limit on the amount of time that the hearing may take. They may also decide that the arbitration decision may not be used by either party as a precedent and is simply a final resolution of the specific grievance and no more. While this experimentation is going on mainly in the private sector, some segments of the public sector, such as the Liquor Control Board of the Ontario Government, have begun to use it. The important point is that the parties to the arbitration develop a procedure that reflects their own interests and priorities.

There is a further dimension to this matter and, in my view, a welcome one. Because the consequences of arbitration are so severe, more parties have tried to use the grievance procedure as an effective mechanism to resolve problems. And that is precisely the way the grievance procedures in collective agreements were intended to be used. However, groups change their behaviour only when they decide it is in their interest to do so or when they realize a change is necessary.

As a result, I think that parties will continue to retrieve their own arbitration process from the arbitrators. In this respect the private sector has been more creative and imaginative in finding alternatives. In my view, the public sector could profit from an analysis of the private sector arbitration initiatives. The Joyce Report, which dealt with the operations of the Grievance Settlement Board in Ontario, makes interesting reading in this context.

Legislation

It can be argued that we are over-legislated in the sphere of employment, that there are too many competing and overlapping statutes and laws that confuse and confound us all. However, as the song goes, "you ain't seen nuttin' yet". In Canada, we have a magic solution. While Americans typically throw money at a problem, in Canada we throw a law at it — more accurately a law and a bundle of regulations. Each year, our governing bodies produce a blizzard of statutes, regulations, decisions, rulings, interpretations — all of which advance some interests, restrict others and,

of course, apply to us all. There are several reasons for this. One is that we have three separate levels of government — federal, provincial and municipal — with constitutional boundaries that are ill-defined and overlapping. Another obvious reason is the growing power of special interest groups and the polarization of our society into diverse organizations, each of which is clamouring for attention, money and power. Viewing Canadian society today is like watching television with the sound off — everyone is talking and shouting, but nobody is listening because they cannot hear. It is a dialogue of the deaf. We haven't learned that most problems in our society are not capable of final resolution, but only of accommodation, because the problem, like the sea, is always in motion, changing as the elements shift and change. For that reason alone, any law is a reaction to past events, not to the present, which is taking a new form even as you read.

However, lawmakers will continue to turn out laws. One obvious target is occupational health and safety and, more broadly, laws that deal with control of the environment. Another is extending the notion of employment equity, a concept that, like motherhood, can't be argued against but which promises to drown us all in workplace litigation and conflict. All of us think we are disadvantaged in one way or another; all of us have been discriminated against. Until now, we have lacked the vehicle to advance that claim, but I fear it is fast arriving.

Another piece of legislation I anticipate deals with the plant closure or — more elegantly — the rationalization of Canadian business. I have every expectation that the 1990s will see a large number of significant plant closures, with all the attendant political drama and heat. I expect that some jurisdictions may pass legislation requiring an employer to justify the closure. They may provide for penalties and sanctions including, perhaps, a requirement that the plant continue to operate where no justification satisfactory to the tribunal or authority is given.

MOST PROBLEMS IN OUR SOCIETY ARE NOT CAPABLE OF FINAL RESOLUTION, BUT ONLY OF ACCOMODATION.

I sense that most people are fed up with public interest labour disputes. The taxpayers of Quebec and the travelling public in Toronto can attest to that feeling. I think the right of public sector employees to strike may be curtailed. I deliberately do not say it may be removed. I anticipate that some public servants will be designated as essential employees and forbidden to strike. Others may be subject to a somewhat different scheme. Just as the right to close a plant may require justification so, too, may the right to strike. Specifically, I can envisage a situation where public sector employees who want to strike would have to apply, and the tribunal that hears the matter could impose other alternatives, ranging from compulsory arbitration to an extension of mediation, as a substitute for strike action. In addition, the opportunity to strike might be available only if specific terms are met; it may be granted only after a secret ballot supervised by an independent person or body; only certain employees in the bargaining unit may be allowed to strike with emergency services in place; or it might be granted only after a set period of time during which the parties are obliged to bargain in good faith with a view to entering into a collective agreement.

Non-union Employment Issues

So far, I have been dealing mainly with issues that affect a union. Now let me discuss issues that are likely to surface in the 1990s that affect non-union employees in general and managers in particular. In both the public and private sector, many managers feel more and more like the ham in the sandwich. On the one hand, the people they report to demand higher productivity and greater efficiency; on the other hand, the people who work for them are increasingly resistant to change. Many of these same managers have been given little training or education in handling people. Thus, at the very moment when managers need the capacity to develop a productive workforce, they receive no help from their employer in going about it. Further, the issues that managers must come to grips with are difficult. All the kinds of complaints we have discussed were prompted in the first place by a managerial decision or action. Thus, managers are making their decisions in the context of a variety of different legal considerations that must be applied in each instance.

Let me illustrate with two examples. AIDS is a terrible medical affliction. It is also a difficult and subtle employment problem.
(Continued on page 52)

MANAGEMENT LETTERS:

SHARING SOFT INFORMATION

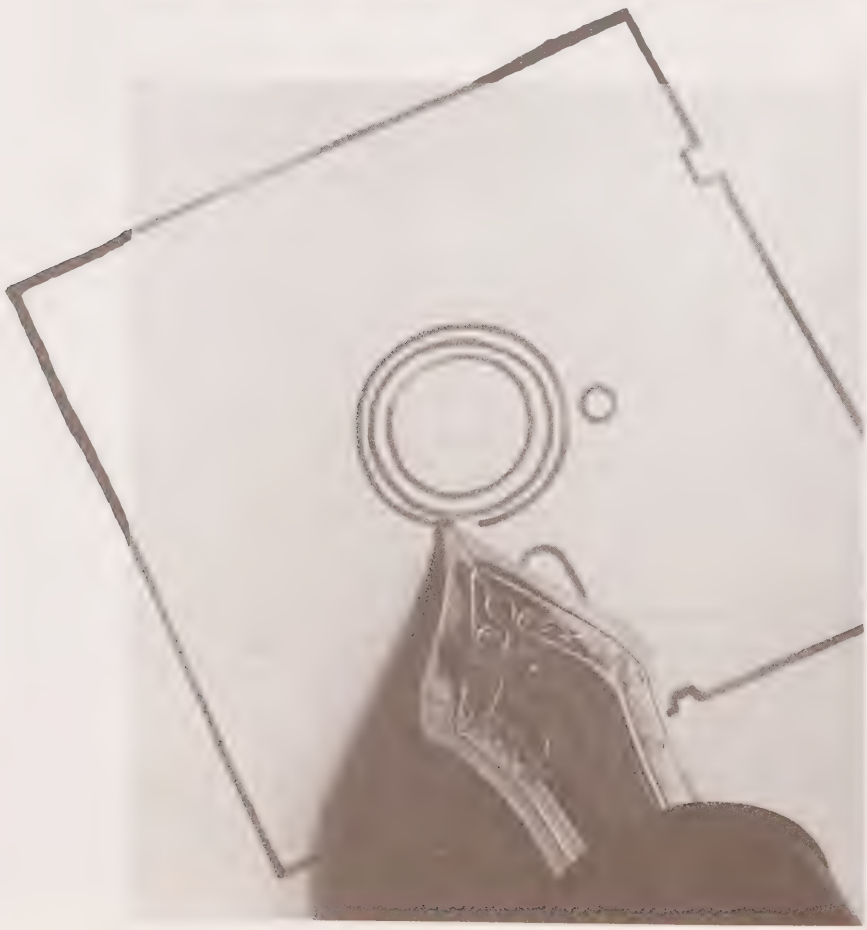


Illustration by Kam Mak / The Image Bank

by Ole Ingstrup and James A. Vantour

How are things going? This is a question we senior managers are often asked by our minister, our colleagues, even casual acquaintances. And our usual response, "Very well, thanks", is just routine, of no particular value. Indeed, what would we say if someone actually asked, "What do you mean by 'very well'?"

In a large, regionalized organization like the Correctional Service of Canada, it is difficult to know how well — or how badly — things really are going. Of course, we have regular reports that give us hard data, and we have periodic reports on the inevitable minor and major undesirable incidents. As in most government departments, reporting processes like these are in place and working well.

Until about a year ago, what we didn't have at CSC was the soft information. What works and what doesn't work for you? How is staff morale? Is there tension between staff and offenders? Are there signs of unrest or potential violence among inmates? How does the institution get along with its host community? Are offenders doing anything productive for the community? How is our relationship with the media? How are we getting along with our partners in the criminal justice system and with the many volunteers who are vital to our work? Are there any creative or productive new ideas? Has an employee recently done something outstanding? There is no end to the kinds of questions one can ask when one is serious about finding out how things really are going.

So we decided to do something to get answers to this type of question. Every three months, managers were to write a personal

letter to the Commissioner explaining how things were going in their particular area of responsibility. We asked them to be genuinely open and frank. And to keep things as simple as possible, no format was prescribed, there were no particular subjects to be covered, and distribution was strictly controlled. Everyone agreed that the letters would not be used to "delegate problems upward".

These "management letters" are sent to the Commissioner through the manager's supervisor. (That way, the supervisor can expand on how things are going within a larger responsibility centre.) Wardens send their letters to the Commissioner through the Regional Deputy Commissioner to whom they report. The Regional Deputy Commissioner in turn adds a management letter describing how things are going in the region. The final step is a management letter from the Commissioner to the Minister once every quarter explaining his view of the organization, based on personal observations and those of managers reporting to him.

A Clearer View

We feel that these letters have led to at least two important improvements. First, we have a much more realistic and vivid picture of how things are going at CSC. It is easier now to determine whether there are corporate or CSC-wide issues to be addressed, whether a specific region has a problem, or whether one or a few field units are having difficulties. Senior managers face fewer surprises and management's comfort level has gone up as a result. Second, the hierarchy is no longer an obstacle to the free flow of information within the organization.

There are other important by-products of this process, some of which we did not originally intend. Drafting a management letter keeps managers at every level in touch with all aspects of their responsibilities. Functional managers understand the world of line managers far better, and vice versa.

In addition, sharing the 13 letters and the subsequent discussion of their contents make the concept of accountability more real. The letters give us a better overview of who is to take care of which problems. Wardens who identify a problem may choose to inform the Commissioner that it will be taken care of at the institutional level; or they may ask for help to solve it, in which case the Regional Deputy Commissioner's letter will outline whether the help will come from the region or whether the problem is one that needs action at the corporate level. Whatever the outcome, the management letters have made it most unlikely that a problem will continue either because those who have the problem are unaware of it, or because they are not aware it is serious enough to require action. The same applies to operational irritants. The letter is a way to identify irritants that affect managers across the country and bring them to the attention of those who may be able to remove them. We intend to use these letters as one of our vehicles for meeting the objectives of Public Service 2000 within the Correctional Service of Canada.

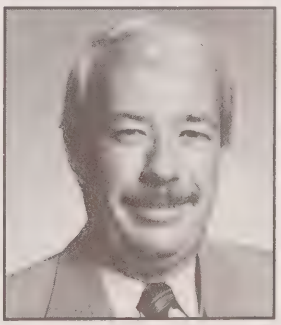
The Manager's Perspective

Many of our managers tell us that writing these letters creates an opportunity for them to pause — to take stock — and to actually think about how well things are going. And of course, they also have an open invitation to think about — and write about — what they are proud of or what has discouraged them.

(Continued on page 52)

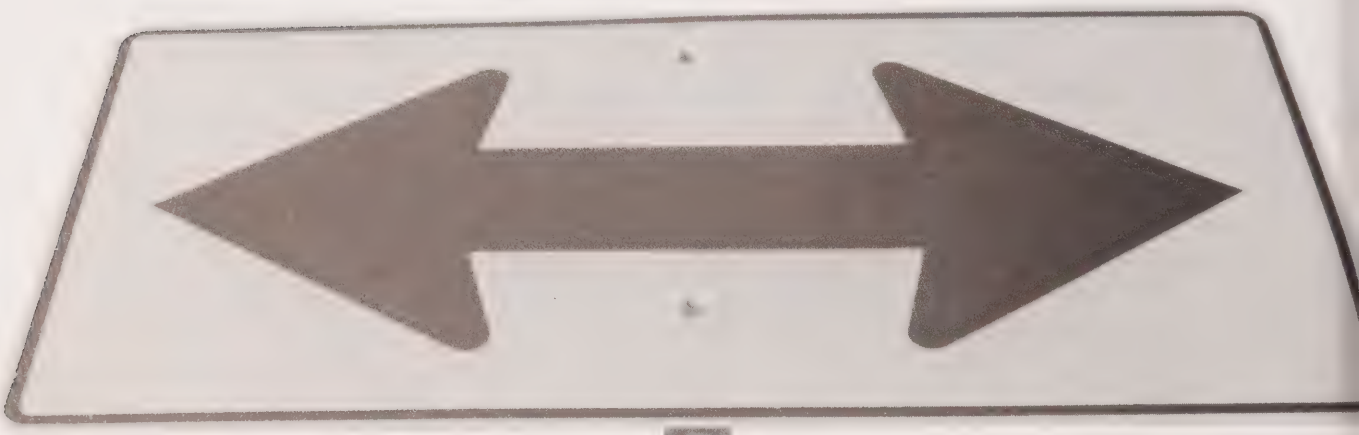


Ole Ingstrup was born and educated in Denmark; he holds a B.A. in Philosophy as well as an M.A. and a PhD in Law. Among his recent senior appointments, Dr. Ingstrup has been Warden of the Danish Correctional Service, special advisor to the Commissioner – Correctional Service Canada, and Chairman of the National Parole Board. He is now Commissioner, Correctional Service Canada. This is his second article for Manager's Magazine.



James Vantour holds his doctorate in Sociology from the University of Alberta. He has been an associate professor at Carleton University, a manager of strategic planning for the National Parole Board, and a consultant to federal and provincial corrections authorities on policy issues, planning and evaluation. Dr. Vantour is currently a Special Advisor to the Commissioner of Corrections, Correctional Service Canada.

STAKES AND STAKEHOLDERS





Don Rennie is Coordinator of the Communications Management Review — a work team established at Privy Council Office to advise government on ways to improve its communications. He has headed communications in the Ontario Cabinet Office, the Office of the Premier of Saskatchewan, and the federal Office of Privatization and Regulatory Affairs. Before joining the Public Service, Mr. Rennie was a print and broadcast journalist.

Photo by Garry Gay / The Image Bank

by Don Rennie

When the Internal Communications Committee (ICC) met in June, 1989, it asked the Assistant Secretary to Cabinet (Communications) to prepare a proposal for an internal communications policy framework for the Government of Canada.

The following is a synopsis of that report.

Introduction

Given that values are the only means to release and harness the human energy of the people in an organization ... the trick in establishing values is to choose those which meet the organization's needs while capturing the hearts [and] minds of employees by meeting their needs too.

When that happens, the organization and its employees are in harmony; everyone pulls in the same direction and there is an atmosphere of vitality, loyalty and pride.

G. Lussier
Committee of Senior Officials Task Force on Governing Values

Internal communications is not a corporate function separate from an organization's operations. It is the range of human interactions/relations essential to satisfying individual needs and to furthering organizational goals. Hence, any discussion of internal communications must be in the broader context of organizational values.

Internal communications is (and must become accepted as) the responsibility of every government manager. Consequently, it is the role of the Public Service to establish the environment and expectations that will help managers in their pursuit of positive and responsive internal communications practices.

Government needs to adopt an extensive management philosophy that clearly demonstrates the following:

- employees are the government's most vital and valued asset,
- rewarding and responsive employee relations are absolutely necessary, and
- individual managers constitute the key to good, solid internal communications.

Probing the Problems

Employee loyalty is an issue for both the private and public sectors. In "Trends in Employee Attitudes: Signs of Diminishing Employee Commitment", authors Gail Johnson and Ronald J. Grey paint a disturbing picture. Their analysis shows that between 1977 and 1987:

- There was a significant decline in how employees rated their organization as a place to work. The most precipitous drop was among middle managers and professionals.
- Employees at all levels felt less informed about what was going on in their organization than they had in the past — owing, in large part, to senior management uncertainty about corporate direction.
- Employees felt that information was intentionally being hidden from them. There was, therefore, a decline in credibility of the information they did receive.
- This led to growing stress, alienation and erosion of commitment.

INTERNAL COMMUNICATIONS IS THE RESPONSIBILITY OF EVERY GOVERNMENT MANAGER.

The authors conclude that unless there is a fundamental reassessment of management practices, this trend toward erosion of employee commitment will continue.

Few federal departments have undertaken employee surveys to feel the pulse of their organizations. Consequently, any evidence about a problem in a particular department is generally speculative rather than empirical. Corporate responses, therefore, are based more on what an organization feels may work than on what employees might actually want.

There are, however, various indicators that confirm public servants feel neither valued by their organizations nor appreciated by the Canadian public.

- *Zussman studies.* These clearly confirm distinct differences in levels of job satisfaction among EX and SM managers. In discussing his studies, David Zussman said: "Communications is one of the main problems in government ... those in the lower ranks often operate with different information than their bosses. And they often have different objectives."
- *A constrained Public Service.* It is now more difficult than ever before to recognize good performance with promotions or other rewards. There is also a perceived lack of job security.
- *Media scrutiny.* It has generally been of the unanswered bureaucrat-bashing variety, or centred on subjects such as conflict of interest.
- *Public statements.* Many have expressed the view that professionalism, collective pride and a sense of responsibility have disappeared from the Public Service.
- *Opinion polls.* Canadians generally have a low level of confidence in government or respect for public servants. A 1987 Goldfarb survey found that executives in the public sector are rated lower than private sector executives.

Studies and polls do not in themselves indicate how individual employees regard their organizational loyalty or self-esteem.

Nonetheless, these polls are widely publicized and thus erode an employee's feeling of worth or contribution. For this reason, if for no other, departments should establish an employee communications process that affirms every employee's vital importance.

Of Needs and Necessities
What, then, do employees need?

- First, they need to know where the organization is going, how it proposes to achieve its goals, and what is expected of them in terms of supporting their organization's objectives and work plan.
- Second, employees need to be able to identify and relate to a flesh-and-blood representative of the organization. They want accessible superiors, not a remote and unreachable leadership. Newsletters and other information media are useful, but employees really appreciate the opportunity to learn directly "from the top" and to offer their views if they wish. (Surveys confirm that the grapevine is the main source of information. Employees want the boss, but get the grapevine.)
- Third, employees need more personal information: How am I performing in my job? What kind of training should I pursue? What other opportunities exist within our organization?

Organizations must be prepared to share information consistently, accurately and truthfully — through formal and informal channels, and most importantly, through their managers. This does not mean constantly "dumping" data, documentation and reports that have no context and little relevance. It does mean that management must be prepared to shape information into clear issues that can be communicated to everyone. It also means a management style that encourages all employees to be communications senders as well as receivers.

MANAGEMENT MUST BE PREPARED TO SHAPE INFORMATION INTO CLEAR ISSUES THAT CAN BE COMMUNICATED TO EVERYONE.

For every organization, this presents two primary challenges. The first is to develop an understanding of the issues in and around the organization, and to determine how they can best be communicated to the employees. The second is to find out how to energize average line managers so that they understand their communications role, and perform it both responsibly and responsively.

An Emphasis on Management
A major finding, supported by everyone interviewed, was that any efforts at change require significant commitment by senior management .... that senior officials must be willing to spend a substantial .... amount of time managing the human resources of the organization and ensuring that the appropriate communications practices are in place.

Extract from ICC Study Number Four, "Internal Communications in Other Large Organizations (International, Provincial, Private Sectors)"

Any serious and sustained employee communications process must have visible support at the highest levels of the organization. Senior management commitment and conviction is a must.

Equally clear is the necessity to motivate all departmental managers to assume a vital, proactive and positive role. According to a paper recently produced by Treasury Board, entitled *Profile of the Public Service Manager,* a "people-oriented" management style is required to cope with the need to:

- do more/better with the same/fewer resources;
- be sensitive to people as rapid changes in technology are introduced; and
- create attractive and challenging work environments in order to attract and retain the best people in the federal Public Service.

Do all managers today have the requisite skills for the job and, if not, can they acquire them? The answer is a cautious "maybe". Should the effort be made to make employee communications a managerial priority? Unequivocally "yes". Managing human resources must be emphasized, and employee (or internal) communications is the key.

Where to Start?
There are positive signs that some government organizations are placing a high premium on their employees. In his 1988 report, the Auditor General of Canada praised eight government organizations in

particular, and identified five common characteristics that contributed to "high performance":

- emphasis on people,
- participative leadership,
- innovative work styles,
- strong client orientation, and
- emphasis on optimum performance.

The government itself has already made a substantial investment in improving horizontal and vertical communications in the federal Public Service. *Manager's Magazine* has made an impressive debut as a print communication link among senior managers. The Senior Executive Network, to be fully operational in the near future, will give government executives a way to share information electronically. Within three years, SEN is expected to be a comprehensive communications system for all senior managers in the federal Public Service.

COMPETENT, CARING MANAGEMENT IS INTERNAL COMMUNICATIONS AT ITS FINEST.

Towards A Policy Framework

These three points might be included in an internal communications policy:

1. Better communication will encourage employees to make a greater contribution to organizational goals simply because employees will have a clearer understanding of these goals and what they mean to their well-being.

2. More effective downward communication will stimulate increased ideas from employees, who will be encouraged to pass ideas upward without fear or concern that their ideas will be considered stupid or irrelevant.

3. Better communication will help secure wider support for the organization's stand on important national and local issues. Employees will be better prepared to explain the organization's position in contacts with friends, neighbours and government officials.

Roy G. Foltz
Inside Organizational Communication (published by the International Association of Business Communicators)

Internal communications cannot — and should not — be hived off from daily management practices. Competent, caring management is internal communications at its finest. Formal structures such as newsletters and directives play a part, but they will never supplant the constant flow of informal communications that goes on daily in every department and in every work unit.

In the final analysis, the most relevant "agent of change" is the manager. Managers must be concerned about the overall well-being of their employees and must create a work environment where human relations is a priority. This means being honest, open and approachable.

Not only must organizations be prepared to make people management a priority, they must dedicate the necessary time, effort and energy to the task as well. An emphasis on people must show in every activity right through a public servant's career.

In a labour force of 212,000 people engaged in every imaginable work situation and dispersed in every corner of the country, keeping Public Service employees aware of what is important and how each person is contributing to the success of the enterprise is a complex and challenging business. All the same, if employees are to believe that they are an organization's most vital and valued resource, they must be talked to. And they must be heard!

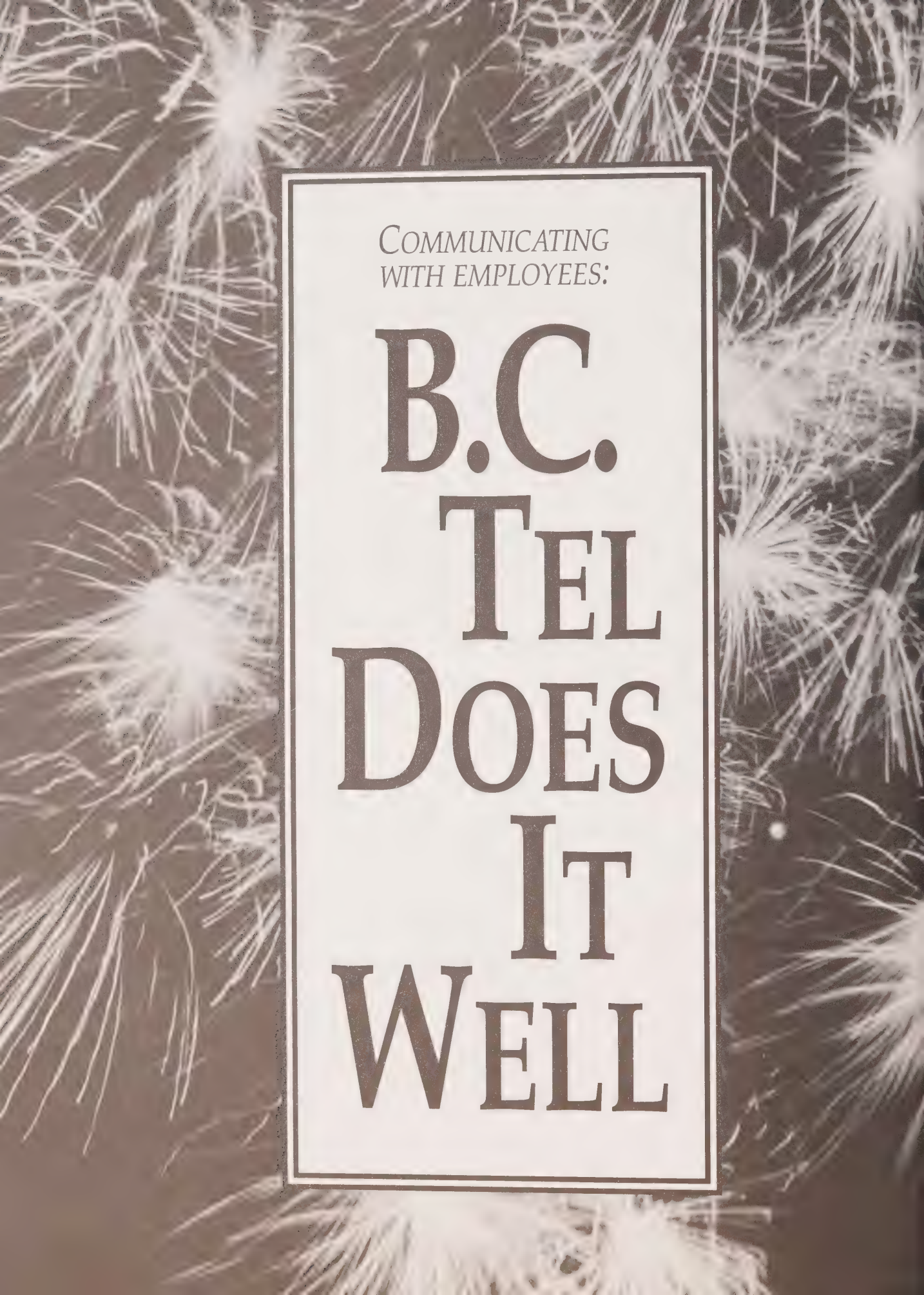
Conclusion

The final comment on the subject belongs to David Zussman and Jack Jabes:

It is clear that changes in managing human resources, in improving the leadership displayed by the senior management cadre, and in articulating a public sector culture will take a concerted effort on the part of numerous parties. Many departments have started such activities, but it is important to note that such efforts will require a long timeframe before attitudes, perceptions and behaviours are changed.

We all must be committed to this process of change, and prepared to commit ourselves for the long haul.

The Internal Communications Report, "Stakes and Stakeholders", is available from the Communications Management Review at Privy Council Office.



COMMUNICATING WITH EMPLOYEES:

B.C. TEL DOES IT WELL

by Peter Harvey

"[B.C. Tel is] an organization that reflects the potential for Canadian industry at home and abroad." (Harvie Andre, Minister of Industry, Science and Technology)

B.C. Tel is "one of the best run companies in British Columbia." (Equity magazine)

You wouldn't have heard those accolades eight years ago. Indeed, the country's second largest telephone company was once plagued by chronic labour problems, low employee morale and a poor public image.

A bitter six-week strike early in 1981 — the third prolonged work stoppage in less than a decade — left a legacy of resentment and alienation. The full extent of the animosity was revealed later that year when the union representing company workers was a major intervener opposing B.C. Tel's application to increase telephone rates in a hearing with the CRTC.

"Our industry was facing tremendous challenges," explains Don Champion, Vice President, Administration. Technology was changing rapidly. For the first time in more than 100 years, there was competition in many areas of the telecommunications business.

"With even greater competition on the horizon, we knew that our success as an organization would depend on gaining the commitment and dedication of every one of our employees. The strike made it apparent that we didn't have that support."

As Champion says, it was "very evident that our communications were deficient. We weren't providing enough information to our employees. What we did provide had been edited to the point where it was no longer interesting. And, on top of that, it wasn't very timely". For many employees the union, the rumour mill and the media were the main sources of information about company activities.

"Our people didn't know what our corporate goals were; they didn't understand where we were going. So how could they be committed to helping the company get there? Obviously, gaining the commitment of our employees implied the need for a better, more effective internal communications program."

Dramatic Change

Now, morale is at an all-time high; a recent survey indicates that most employees take pride in their jobs and that more than 90 per cent would recommend B.C. Tel as a good place to work.

This drastic turnaround didn't happen by chance; it was the result of a comprehensive management strategy to improve human relations within the company. Better communications at all levels of the organization was an important component of that strategy.

B.C. Tel's entire approach to the communications process was revamped. Existing programs were overhauled and a wide range of new programs introduced — all with the goal of promoting employee participation in the company and fostering a commitment to quality.

"We've introduced a host of new initiatives and all of them have contributed to turning things around, to fostering a better working



Peter Harvey is Employee Communications Manager at British Columbia Telephone Company, responsible for the initiation, direction and implementation of communications to 15,000 employees. Educated in economics at the University of New Brunswick, he is a 20-year veteran of B.C. Tel in market pricing, community relations and employee communications. Mr. Harvey is president-elect of the Canadian Public Relations Society.

climate," says Champion. Not surprisingly, "there's been a strong correlation between these activities and improvements in the quality of service that we provide".

Employee Involvement Programs

Quality Circles

One of the first of these new initiatives was the Quality Circle[1] program, introduced late in 1981 to give employees the opportunity to analyze and solve problems in their particular work areas.

Although greeted with some scepticism when it was first introduced, the program has been highly successful. More than 90 Quality Circles now operate in different areas of the company. In fact, several have won national and international awards for excellence.

Most recently, the "Net Wits" Quality Circle from Prince George was the first runner-up in Kansas City at the Association for Quality and Participation Conference — a 6,000-member worldwide association.

"It's a voluntary program that benefits both the company and its employees," says Champion. "By participating in Quality Circles, employees develop skills in problem-solving, analysis and presentation, while the company benefits from more efficient operations, cost savings and improved morale."

Speak Out

This program was designed to give employees a vehicle for input on any subject related to the company.

Employees submit their concerns to a Speak Out coordinator who obtains a prompt response from senior management and communicates it to the employee. Since employees are often nervous about bringing sensitive issues to the attention of senior management, an important element in the success of this program is the fact that the identities of those making submissions are kept confidential.

When the program was first introduced, most submissions concerned ways to improve the company's skills in managing its employees and its business. However, with the introduction of a formal suggestion program, Speak Out has evolved into a sounding board for employee complaints.

STAR

Suggestions That Achieve Results was introduced in 1986 to encourage creative thinking by making cash awards for ideas that either save money or generate revenues. Depending on the benefit to the company, employees can receive cash awards of up to $20,000.

More than 5,000 suggestions have been received since the program was introduced, and close to 200 have been adopted. By the end of 1989 cash awards totalled over $275,000; this represents savings to the company of over $5,000,000.

Quality Councils

Distinct from Quality Circles that address existing problems, Quality Councils involve members of work groups in developing ways to do their jobs better. They reflect B.C. Tel's corporate slogan: "Quality - We Make It a Way of Life". At present, more than 3000 employees are involved in Quality Councils.

Employee Opinion Surveys

These are conducted every few years to measure employees' attitudes toward various aspects of B.C. Tel: company image, working relationships, training and development, equal opportunity, supervision, products and services, etc. Results are communicated to employees while action plans respond to concerns and suggestions.

Service Awards

The Service Recognition Program reflects the company's broadening commitment to employee recognition and appreciation. Employees reaching 25 years of service with B.C Tel can choose from a selection of gifts, each decorated with a solid gold B.C. Tel emblem. The recognition program was recently extended to employees reaching 15 years, 35 years and 40 years or more of service. 35-year gifts carry the emblem and three diamonds. 40-year gifts feature a large diamond and two rubies. The program has a 96 per cent participation rate.

Employee Share Purchase Plan

This plan was introduced in August 1987 for regular and full-time employees in the B.C. Tel Group.

Through payroll deduction, the plan allows employees to contribute up to six per cent of their pay to a trust account. B.C. Tel provides an additional 25 per cent of the amount contributed by the employee. The total amount is used to acquire B.C. Tel ordinary shares on the open market. As of December 1989:

- 8,985 B. C. Tel Group employees — or 54 per cent of all employees — have participated in this plan.
- B.C. Tel Group employees and the company had invested $31,435 million in the plan.

Sell-One-More

The Sell-One-More program rewards employees for generating additional business by obtaining sales leads for select B.C. Tel products and services from their everyday contacts — neighbours, friends, relatives.

- Despite the original estimate of $1.7 million, the program has stimulated $15.7 million in revenue (as of April 1989).
- More than 36,000 product referrals have been made (as of April 1989).

Quality

In our increasingly competitive marketplace, we must emphasize quality to remain competitive. Customer surveys indicate that product and service quality are more significant determinants in telecommunications buying decisions than cost, particularly for business customers. We want quality to be our competitive advantage.

The "Total Quality Awareness" process has now been adopted by B.C. Tel. In making this decision, B.C. Tel is committed to train 2,350 managers and 8,600 non-management employees.

Other Processes

Other key employee involvement programs include BEST, which identified where B.C. Tel lags behind its competitors and formulated action plans to improve performance; Towards Excellence, which acts as a catalyst for cultural change by promoting an entrepreneurial spirit; and Quality, which encourages professionalism and the highest standards of workmanship in all areas of the operation.

WE WANT QUALITY TO BE OUR COMPETITIVE ADVANTAGE.

"As a result of all of these initiatives, we're a lot more responsive to our employees," says Champion. "There's greater recognition that our people are valuable resources who have something important to contribute to the overall success of the company. This, in turn, has led to a greater commitment from our employees."

Communicating

While introducing employee involvement programs, the company was also working at making more formal communications with employees more useful.

"We emphasized openness and made a greater effort to keep our employees informed in a more timely fashion about the company," says Champion. "At the same time, we tried to let them know how important they were to our success and that we appreciated their contributions."

How We Communicated Then

In 1981, B.C. Tel's formal employee communications program was made up of three major elements:

- a company newspaper, published every two weeks;
- management bulletins covering corporate policies and organizational changes, published as needed;
- a recorded 90-second report, updated daily and accessed by calling a toll-free number.

How We Communicate Now

Today, the company's approach is a complementary blend of communication vehicles which bring information to all employees throughout the B.C. Tel Group. They are:

- *Perspectives* ... an employee magazine, published monthly, that includes articles and photographs on Group members and departments, with an emphasis on employee activities;
- *Grapevine* ... a video news magazine that shows and tells employees about themselves and their company and is distributed bimonthly;
- *Employee Annual Report* ... an information package highlighting employee

(Continued on page 53)

Employee Surveys:

Panacea or Pandora's Box?



Illustration by Jerzy Kolacz / The Image Bank

by Judy Hauserman and Tim Plumptre

In our experience, there are two extreme attitudes toward employee surveys.

There are those who see surveys as solutions to a whole range of human resources problems. They may or may not have conducted a survey, but they believe surveys can be used under almost any circumstance. In short, employee surveys are a panacea.

The opposite position holds that employee surveys are more trouble than they're worth. This attitude is often held by people who've had poor experiences with the survey process, or who've heard stories about surveys that backfired — surveys whose results seemed worse than if they had not been done at all. For these people, employee surveys are a Pandora's Box.

As with most polarized issues, neither extreme is realistic. Employee surveys are not a panacea, but neither are they a Pandora's Box. An employee survey is a

management tool; used properly, it can be tremendously valuable. But a tool in the hands of someone who does not know how to use it is of no value at all.

Employee surveys are not new. They have been in use for over a quarter of a century. But with the growing emphasis on human resources management and the recognition of the role employee attitudes play in productivity, we see a rising interest in their use in Canadian organizations.

We propose to look first at when to use a survey, including what's involved and what issues it can address. Then we shall outline seven "Golden Rules" for getting the most out of employee surveying.

Some Definitions

First, let's define our terms. A survey is the use of several carefully developed questions or statements designed to elicit opinions, facts and attitudes from a particular group of individuals.

There are several options to consider in conducting a survey. The target group might be rank and file employees, managers, or both. In this article, we'll use the term "employee" to refer to managers and non-managers alike.

A survey might involve the entire workforce in an organization, or just a representative sample. Sometimes it uses individual interviews; at other times it employs small focus groups of 10 to 15 people led by a skilled facilitator. Quite often, surveys are conducted using a written questionnaire. In many cases you'll see a combination of methods.

Survey questions and statements must have acceptable levels of *validity* and *reliability*. These two properties ensure that the questions really do measure what you think they are measuring — and measure it well. The survey options you select depend on your objectives. These are complex issues best discussed with an expert.

Using Surveys

Surveys can be used to address a wide range of topics. A few we have seen recently include the following:

- *Evaluating human resources programs* such as employment equity programs or performance management systems — where employees are actually the customers. We've seen a rise in the use of employee surveys for this purpose.
- *Assessing training needs.* Too many organizations have implemented costly training programs only to find that employees have little interest in picking up the skills offered. Surveys give human resources managers a window on training needs from the employee perspective.
- *Auditing communication.* When communication is aimed at employees, it makes good sense to use a survey to audit its effectiveness.
- *Designing benefit plans.* Legislative reform and changing demographics have given employee benefits greater visibility than ever before. Employee surveys ensure that benefit packages



A principal with William M. Mercer Limited, Judy Hauserman has extensive experience in the design, analysis and interpretation of employee attitude surveys. With a BA in psychology from Wilfrid Laurier University and an MSc in industrial/organizational psychology from the University of Waterloo, she is Mercer's senior professional in attitude and opinion survey practice.



Tim Plumptre is author of, Beyond the Bottom Line: Management in Government, *published by the Institute for Research on Public Policy, where he is a Research Associate. Educated in economics, political science and international relations at the University of Toronto, the London School of Economics and Oxford, Mr. Plumptre has worked as a reporter for the Globe and Mail, as a public servant, and in the office of a Cabinet minister. He is currently a consultant with William M. Mercer Limited. This is Mr. Plumptre's second contribution to* Manager's Magazine.

Survey? Census? Focus Group? Wondering about your own information needs?

Acquiring information is a tricky business. More often than not, the quality of the planning can make or break the project. It certainly can affect the reliability of the information you use.

Anyone embarking on such a mission is encouraged to contact the Federal Information Collection Group. A division of Statistics Canada, the Group can provide expert advice on information collection plans, strategies, methods and techniques. By enlisting the support of the Group early in the planning process, you will not only save yourself time (the information may already exist), you will also receive guidance, advice and training on the professional and technical aspects of information collection.

The Federal Information Collection Group's broad expertise with all types of information collection can result in higher quality and more relevant information, in lower collection costs and, ultimately, in greater use of the information collected.

For more information contact either Gustave Goldmann at 951-1472, Ida Trachtenberg at 951-8278 or Charles Lyon at 951-4146.

Conducting surveys within the federal Public Service is subject to certain policy requirements. Federal departments and agencies should refer to the Management of Government Information Holdings, reprinted in October of 1989 by Treasury Board Secretariat.

take into account the unique needs of a particular workforce.

- *Assessing strategic commitment.* When organizations face changes in strategic direction as a result of acquisitions, divestitures, government reorganizations or shrinking markets, an employee survey can be valuable in ensuring that employees share management's vision of the future and are motivated to help achieve it.
- *Improving productivity.* To enhance productivity, you must first identify and remove the barriers. An employee survey will uncover barriers that management may not be able to see.

We could go on. An important — indeed vital — field outside our subject area that should not be overlooked is measuring the satisfaction of clients or customers outside the organization.

The Management Context

Though surveying can be used to address a range of issues, the key to success is in knowing when.

All planning processes begin with targeting objectives. The objective might be a broad statement of where you want to be (such as the highest volume producer in a given market). Or it may be a statement of what you want to achieve (such as a more positive attitude on the part of customers toward your organization's services, or 80 per cent participation in a new voluntary pension plan).

Step two is to identify your options. Here you list the strategies and solutions that are within your resources and are most likely to succeed.

The third step is to assess the capabilities and the willingness to achieve these objectives, to size up organizational strengths and weaknesses — financial, technical and human — that might help or hinder. Here is also where you identify the motivation and commitment to achieve goals. This will determine whether you have the necessary means to get where you are going.

Finally, knowing the capabilities and the willingness to achieve the objectives, you can evaluate and choose the option that best fits the organization and its people.

When to Survey

All too often, planning is strictly a top-down process. Senior managers undertake to target objectives — as indeed they should — but the assessment is based on casual conversations with two or three close subordinates. Managers often dupe themselves into believing they have the complete picture. They may focus adequately on the financial and technical aspects, and make assumptions about the human element or simply overlook it. The critical third step (assessing capabilities and willingness) is effectively ignored.

(Continued on page 54)

PUBLIC RELATIONS MANAGEMENT:

CHARACTERIZING EXCELLENCE

by James E. Grunig



Author, editor, professor and consultant, James Grunig holds a BSc in technical journalism from Iowa State University, as well as an MS in agricultural economics and a PhD in mass communications from the University of Wisconsin. Currently a Professor at the University of Maryland in their College of Journalism and a public relations consultant to the Edison Electric Institute, he has written and edited numerous books and articles.

The practice of public relations can often be like a perpetual motion machine. Practitioners grind out news releases, publications, annual reports and videotapes but seldom do they think about why they are doing what they are doing, or what value their actions have for their employer. Moreover, practitioners seldom conceptualize the entire process of public relations and its relationship to the effective management of an organization.

Four years ago, funded by the Research Foundation of the International Association of Business Communicators, a team of researchers[1] set out to answer two critical questions:

- How and to what extent does public relations contribute to the bottom line of an organization — to its effectiveness?
- How must the public relations function be organized and managed if it is to make an organization more effective — in short, what are the characteristics of an excellent public relations department?

To answer these two questions, we designed a five-year research project, which is about to enter its final year. Like all good scientific research, ours began with a thorough review of theoretical and research literature relevant to the questions at hand. From this research, we identified 14 characteristics of excellent public relations programs and their subsequent effects on an organization.

Strategic Management

We began by establishing a normative theory that outlines how to go about public relations in an ideal situation. This theory specifies that organizational communication should be practised strategically. That is to say, organizations should develop programs to communicate with their publics — both external and internal — that represent the greatest threats to and the greatest opportunities for the organization. These publics are often called "stakeholders".

In effect, organizations strive for good relationships with the publics in their external or internal environment that limit their ability to pursue their goals. They also try to cultivate relationships with the publics that support their goals. Building

good relationships with strategic publics enhances the autonomy of an organization, which is important because effective organizations are those that choose appropriate goals and then achieve them.

When public relations helps the organization build good relationships, it saves the organization money by reducing the costs of litigation, regulation, pressure campaigns and boycotts that result from bad relationships with publics — publics that become activist groups when relationships go sour. It also helps the organization make money by cultivating relationships with donors, consumers, shareholders and legislators.

Distinct from Marketing

Both public relations and marketing are essential to an organization. Without good public relations, organizations will be diverted from their missions. Without marketing, they will miss an essential mechanism for implementing their missions. When one function is subsumed by the other, the organization loses that function.

Marketing practitioners create and seek out markets that can use the organization's products or services. If public relations becomes solely a marketing function, the organization loses its ability to build relationships with all its strategic publics except the consumer public.

Powerful and Integrated

The strategic management of public relations must be an integral part of the strategic management of the overall organization. For that to happen, organizations must locate the public relations department in their organizational structure so that the senior public relations person is part of the most powerful group of senior managers, or has ready access to that group.

Many organizations split the public relations function into a support tool for other departments such as marketing, finance or personnel. In contrast, excellent organizations do not subordinate public relations functions under other departments; they integrate them into a single department. (At the very least, if the function is split a mechanism is set up to coordinate th departments.) Only in an integrated system of public relations is it possible for public relations to be managed strategically.

Characteristics of Excellent Public Relations Programs

I. Micro Level

1. Managed strategically.
2. Separate from marketing.
3. Direct reporting relationship to senior management.

II. Managerial (Meso) Level

4. A single or integrated public relations department.
5. Two-way symmetrical model.
6. Senior public relations person in the managerial role.
7. Potential for excellent public relations, as indicated by:
   a) knowledge of symmetrical model;
   b) knowledge of managerial role;
   c) academic training in public relations; and
   d) professionalism.
8. Schema for public relations in the organization reflects the two-way symmetrical model.
9. Equal opportunity for men and women in public relations.

III. Macro Level

10. Public relations director has power in or with the dominant coalition.
11. Participative rather than authoritarian organizational culture.
12. Symmetrical system of internal communication.
13. Organic rather than mechanical organizational structure.
14. Turbulent, complex environment with pressure from activist groups.

IV. Effects of Excellent Public Relations

15. Micro-level programs meet communication objectives.
16. At the macro level, reduces costs of regulation, pressure and litigation.
17. Job satisfaction is high among employees.

Public Relations Management Models

In previous research, we identified four ways in which organizations typically practice public relations. We call them models. The press agentry model applies when a public relations program strives only for favourable publicity — in almost any way possible — particularly in the mass media. A program based on the public information model uses "journalists in residence" to disseminate relatively objective information through the mass media and through controlled media such as newsletters, brochures and direct mail. Both press agentry and public information are one-way models of public relations; they describe communication programs that are not based on research and strategic planning. Press agentry and public information also are "asymmetrical" models— that is, they try to change the behaviour of publics but not of the organization. They try to make the organization look good either through propaganda (press agentry) or by disseminating only favourable information (public information).

On the other hand, public relations departments that take a strategic approach base their communication programs on more sophisticated and effective models. The two-way asymmetrical model uses research to develop messages that are likely to persuade strategic publics to behave as the organization wants. Our research suggests, however, that two-way asymmetrical public relations — like press agentry and public information — is less effective than two-way symmetrical public relations.

Two-way symmetrical describes a model of public relations that is based on research and uses communication to manage conflict and improve understanding with strategic publics. Excellent public relations departments base more of their communication programs on the two-way symmetrical model than on any of the other three models, and their senior managers have learned to think of public relations in terms of the two-way symmetrical model.

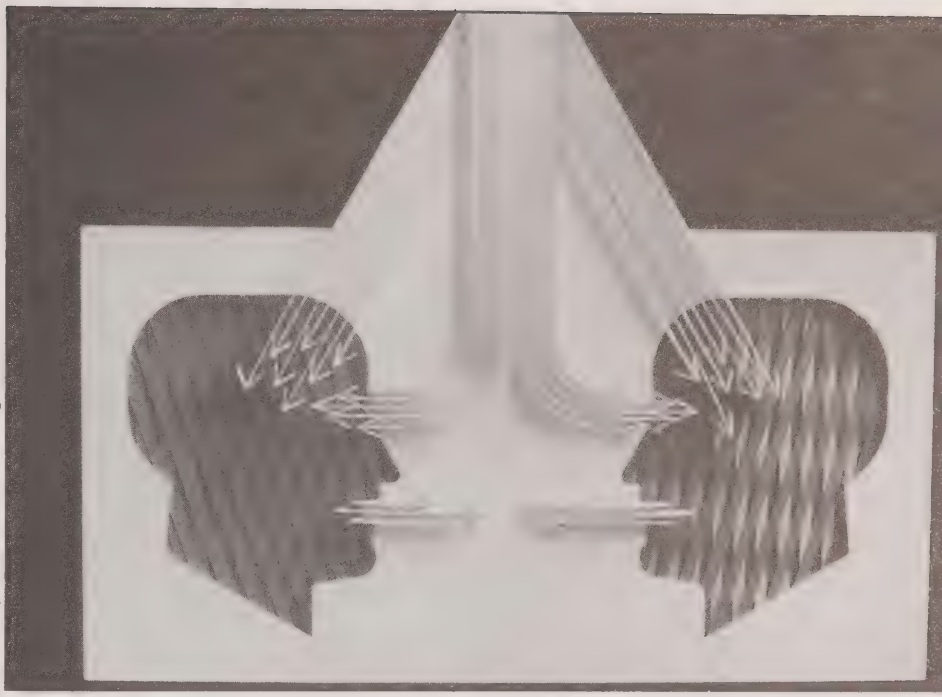


Illustration by Leo F. Monahan / The Image Bank

The Division of Labour

Public relations people fill two major roles in organizations — the manager, who plans programs strategically and the technician, who writes, edits or produces publications. Excellent public relations departments have one or more senior communication managers who conceptualize and direct public relations programs as well as several communication technicians who provide technical services.

The increasing feminization of the public relations profession will limit the potential of a public relations department if the organization discriminates against women — who often are best educated in public relations — by keeping them out of the management role. Excellent public relations departments have mechanisms to help women gain the power they need to advance from the technician to the management role and to implement their knowledge of two-way symmetrical public relations.

Planting the Seed

Effective public relations departments can exist only in organizations that are themselves excellent. Five characteristics describe how effective organizations — and their public relations programs — come about. Generally, organizations become excellent because they must cope with turbulent, complex environments. Such environments produce activist publics that pressure the organization.

Excellent organizations have decentralized management structures that give autonomy to employees and allow them to participate in decision-making. They also have

Stages in the Strategic Management of Public Relations

1. Stakeholder Stage
An organization has a relationship with stakeholders when the behaviour of one has consequences on the other. Public relations staff should do formative research to scan the environment and the behaviour of the organization to identify these consequences. Ongoing communication with these stakeholders helps to build a stable, long-term relationship that manages conflict.

2. Public Stage
Publics form when stakeholders recognize one or more of the consequences as a problem and organize to do something about it or them. Public relations staff should do research to identify and segment these publics. At this stage focus groups are particularly helpful. Communication to involve publics in the decision process of the organization helps to manage conflict before communication campaigns become necessary.

3. Issue Stage
Publics organize and create issues. Public relations staff should anticipate these issues and the organization's response to them. This is known as issues management. The media play a major role in the creation and expansion of issues. In particular, their coverage of issues may produce publics other than activist ones — especially "hot-issue" publics. At this stage large-scale research using the situational theory is particularly useful to segment all of the publics. Communication programs at this stage usually use the mass media but should also include interpersonal communication with activist publics to try to resolve the issue through negotiation.

Public relations staff should plan communication programs with different stakeholders or publics at each of the above three stages. In so doing, they should follow steps 4 - 7.

4. Formal objectives, especially "understanding", must be developed for all communication programs.

5. Formal programs should be planned to accomplish these objectives.

6. Technicians, in particular, should implement the programs.

7. The effectiveness of programs in meeting their objectives and in reducing the conflict should be evaluated.

participative, "symmetrical" systems of internal communication. Most importantly, these organizations have strong, participative cultures rather than authoritarian cultures. Power is distributed throughout such organizations and the senior public relations manager has enough power to implement excellent programs.

The Bottom Line
Individual communication programs such as media relations, community relations, public affairs and employee relations are more productive when managed strategically. As a result, effective communication programs help to build stable relationships over time with strategic publics. Thus, not only are the individual programs effective but they also increase the organization's efficiency by managing conflict, and reducing costs that result from regulation, pressure and litigation. Moreover, excellent public relations pays off internally because symmetrical communication with employees increases job satisfaction.

Excellent public relations, it would seem, is an effective way to do business.

Note
1 In addition to myself, the members of the team are David Dozier of San Diego State University; William Ehling of Syracuse University; Larissa Grunig of the University of Maryland; Fred Repper, retired vice president of Gulf States Utilities in Beaumont, Texas; and Jon White of the Cranfield Institute of Technology, UK, and formerly of Mt. St. Vincent's University, Halifax.



Photo by Duncan Raban / Masterfile

MEDIA RELATIONS:

WHO SHAPES THE AGENDA?

by Barry McLoughlin

He who shapes the agenda will win the war. Lenin's words apply to public communications, too. When you plan your communications, it's vital to think of the media — how they approach issues, assess newsworthiness and cover stories.

Your attitude toward the media can often determine the type of coverage you get. At the very least it will affect the way you communicate. The key challenge — for both government and private sector organizations — is to anticipate and focus communications in a rapidly changing environment.

Adapted from an address to the Planning Forum, November 16, 1989.



Barry McLoughlin graduated from Carleton University with a BA in journalism and communications, whereupon he took his MPA from Harvard University specializing in the media's impact on government and business. A former television host, interviewer and writer, he has coached many senior executives, Canadian Cabinet ministers and U.S. Senate candidates on their public communications skills.

It is always difficult to get the media to cover a story accurately and clearly. Explanations and analyses are not drama. Fiction is usually far more interesting than facts. Fear — often unfounded — is far more newsworthy than understanding. The old definition of news — information that citizens need to know in order to make an informed decision — is eroding under the competitive pressure to air "interesting" stories.

There are enormous changes at work in Canadian society, and the most important agents of change today are the media. Average Canadians devote more than five hours a day to television, radio and print media.

Those same Canadians will spend nearly 13 years of their lives watching television. As one wit put it: ours is the first generation since the cave man in which the typical family spends four hours a night staring at a flickering light.

Where Canadians Get Their News

Two-thirds of us rely on television as our prime source of news and current events. That's pretty frightening when you consider that the transcript of a half-hour newscast would barely fill half the front page of the *Globe and Mail*.

If an organization wants to make an impact on the public, television exposure is essential. In fact, being on television validates an organization's existence. If you are not on TV, you virtually don't exist.

And it's not just TV's impact that makes it important. It's also its reach. In one appearance on *The Journal* you reach more people than you would giving a speech to a thousand people a night, every night for six years.

But it is not really an audience of 1.8 million people. Think of an appearance on such a program as a chance to reach 1.8 million audiences of one. If you can connect with that one individual, you probably can connect with 1.8 million people.

Handling Media Encounters

How you handle your media encounters often cancels out your message. We watch television with the intuitive, emotional, illogical side of our brain. How we feel about a person or a policy is not necessarily formed by rational, logical thought processes.

Television focuses on personalities and on individuals affected by an event — not on the cause of the event. For instance, most people vote based on how they feel about the individual politician or the party in general, rather than on the policies they represent. What the media do is narrow the agenda of issues.

In the 1980s, television became the character test. If the public mistrusts you, they certainly won't buy what you are saying or support the organization you represent.

So the first lesson is: *Stay in control of what you say and how you say it.*

The successful interview is message-driven, not question-driven. Question-driven interviews are led by the interviewer; the questions set the tone and direction of the exchange. You merely respond to what is asked, even if the questions take you into dangerous territory. In this passive mode you will never get your message across.



Photo Supplied by Canapress

In a message-driven mode you are far more assertive and can exert more control — because you have decided in advance what message you want to get across. At every opportunity you can seize the initiative to return to your key points. Challenge the premise that underlies the question if you disagree with it. Don't let it stand.

Television News Has No Back Pages

That is one of the main reasons why television has such an impact on social change. No matter how trivial the story, it will have the same impact on the screen (or over the radio, for that matter) as the most significant event of the day. On the other hand, if the story appears on page B-17 of the newspaper, its impact is far less than it would have been had the item appeared on the front page.

Radio and television are headline media. Exposure on television gives equal weight to the minor protest group and the major organization. The impact of television coverage can send an issue to the top of the agenda. For example, the coverage of Ethiopia's famine got Canadians concerned and involved, once it was on television. It had been covered by newspapers for months prior to its exposure on television without generating much response.

Television also contributes to public unease and ultimate cynicism about an individual's power to change things in a complex society. It has created what Richard Wurman has called "information anxiety". Never have we had so much information and so little knowledge. The puzzle has too many pieces and we can't quite fit them together.

Organizations like Greenpeace — whatever one may think of them — have enormous media savvy. They know the importance of drama, of visuals, of the staged David-versus-Goliath event. They play television like a fine musician plays the piano. They understand the feelings, the texture, the orientation of visually-driven news coverage.

Print Journalism

Newspapers have less impact but can cover stories in greater detail than the broadcast media. Newspapers offer the widest "news hole" and they cover a greater range of stories, involving more complexity.

But the greatest contribution newspapers make is that they shape the agenda for the other media. If it's in the *Globe and Mail,* you can bet it will be on your CBC morning information program. Then it's on *Question Period* in the afternoon, giving television its sound bites for the evening news.

The most significant development in print journalism is the explosion of specialized publications — particularly business magazines and newspapers. John MacFarlane, former publisher/editor in chief of the *Financial Times of Canada*, noted, "The popularity of business stories may .... stem from a [new] type of business journalism [that] treats business as a spectator sport. It covers winners, losers, white knights and predators."

In other words, television has had an impact on how newspapers cover stories.

Seventy-one per cent of Canadians read a daily newspaper for an average of 33 minutes; 34 per cent read magazines for 22 minutes a day. The printed word is not dead yet.

Radio

We cannot ignore radio, either. Sixty-nine per cent of Canadians listen to radio for 69 minutes a day, on average. People wake up to the radio — it's often their first exposure to the day's news. Radio, with its hourly or half-hourly news programs, is the medium with the greatest flexibility to update breaking stories. Deadlines are very tight, and stories need constant updating.

Magazine-style radio — CBC's *As It Happens,* for instance — or the "drive-time" programs offer a good chance to get your message out.

(Continued on page 56)

SMALLER GOVERNMENT STRUCTURES:

MAY WE LIVE IN INTERESTING TIMES...

by Arthur Kroeger



Arthur Kroeger graduated from the University of Alberta and took his MA from Oxford University as a Rhodes Scholar. Among his more recent senior appointments, Mr. Kroeger has been the Deputy Minister of Transport Canada, Regional Industrial Expansion, and Energy, Mines and Resources. An Officer of the Order of Canada and winner of an outstanding Achievement Award in 1989, Mr. Kroeger is now Deputy Minister and Chairman of Employment and Immigration Canada.

Canada's Public Service has changed a lot over the years, and will continue to do so. My expectation is that the Public Service of the future will be smaller, more participatory and more variegated in structure.

Underlying this expectation is the fact that enthusiasm about governments — and assumptions about what they are capable of — have receded considerably.

One can think back to the Regina Manifesto of the early 1930s, which called for government control of "production, distribution and exchange" in the economy. A similar view was held by British Labour governments earlier in this century: government should control "the commanding heights of the economy". India, under Nehru, picked up this thesis, as did many other newly independent countries.

The fact that World War II was not followed by the instability and unemployment that were seen after World War I indicated that Keynesian economics really worked. By the early 1960s, there was a growing confidence in governments' ability to manage the economy — to abolish poverty, clear away slums, even eradicate racism. Governments wouldn't just guarantee everyone a job, they would guarantee a "meaningful" job.

Adapted from a speech made to The Third Annual APEX Symposium on January 18, 1990.



Photo by Merrell Wood / The Image Bank

THERE IS NO REASON TO BELIEVE THAT IDEALISM WILL BE LESS PREVALENT IN THE FUTURE THAN IT WAS IN THE PAST. YOUNG PEOPLE, IN PARTICULAR, WILL NOT BE CONTENT SIMPLY TO SIT ON THE SIDELINES AND ADMIRE THE WORKING OF MARKET FORCES.

Those were heady times. Governments, it was thought, needed only to overcome the resistance of "entrenched interests" and all would be well.

Through the Years

The accumulated experience of the past twenty years or so has been unkind to these assumptions. Governments turned out to be clumsy economic managers at best and, perversely, their programs often turned out to have unintended effects. We can all think of examples from personal experience. It has been some years since anyone in the Western countries seriously believed that nationalizing industries was a solution to *anything*.

The 1980s were the period when the turnaround in attitude about governments became pervasive. Ronald Reagan in the United States and Margaret Thatcher in Britain launched a sort of counter-revolution; they didn't just seek to slow down the growth of government intervention, they intended to reverse it. Even among those of no particular ideology, recognition spread that market forces are an inescapable reality; and very recently we have witnessed the awesome testimonial offered by the collapse of the state-run economic systems of Eastern Europe.

It is my basic proposition that the trend towards smaller government structures, more limited definitions of their roles, and the devolution of various functions to other bodies are not passing phenomena. The past two decades have been a kind of watershed. They mark the end of a period that began with the industrial revolution, during which government intervention in society and the economy increased with each passing decade.

We now see the emergence of the reverse trend. This does not mean that government will have less to do in the future: environmental control, care of the aged, education, income support for those incapable of coping in society and many other responsibilities will have to be met. Nor does it mean that there has been or will be a loss of interest in tackling society's problems. There is no reason to believe that idealism will be less prevalent in the future than it was in the past. Young people, in particular, will not be content simply to sit on the sidelines and admire the working of market forces.

It does mean that governments will have to change the way they function and be more selective about the things they try to control directly.

Forecasting the Future

Here are some predictions:

- *The move to shed unnecessary functions and entities will continue*. We have known for a good many years that there is a fairly close correlation between the quality of the performance of Crown corporations and the degree to which they were allowed to function without government interference. This, of course, raised the question of what purpose was served by continued public ownership. The inability to come up with a credible answer paved the way

for the privatization of Air Canada, de Havilland, Teleglobe et al. There will be more of this in the future.

Short of privatizing whole entities, the search for functions that can be turned over to the private sector will accelerate. Last year's decisions about the Canadian Government Expositions and Audio-visual Centre, and the Photo Centre were neither the beginning nor the end.

nd here is an example of one reason why. he legislation currently before Parliament amend the *Unemployment Insurance ct* would increase our program funds at mployment and Immigration by 45 er cent in 1990-91. However, because of ublic demands to limit the size of the ureaucracy, CEIC will not get one dditional person-year to deliver the dditional funds. This leaves us no choice ut to contract with community groups nd others.

One can understand the opposition of the Public Service unions to trends like these, while at the same time recognizing its utility. Contracting out is here to stay, because we will find — repeatedly — that here isn't any alternative.

The public no longer presumes that having things done directly by governments is the only reliable and safe means to various ends. There is also little evidence of sympathy for the proposition implicit in the Public Service unions' position that a job ceases to be a job when it is transferred from government to the private sector. Consequently, it would be more profitable in future to focus on what is to be contracted for, and how, and stop arguing about whether or not it should happen.

- *What cannot be privatized or contracted for may be devolved.* A major example can be found in the British approach to training. While the Department of Employment is in Whitehall, the training programs themselves are delivered by the British Training Agency located in Sheffield. It manages some 3 billion pounds per year with a degree of independence comparable to that of a Crown corporation. At present, its 5000 staff are being further decentralized, to work under the direction of some 80 new Training and Enterprise Councils drawn from the private sector.

The establishment of structures such as this implies a willingness by governments to forego control over various forms of government operations. Canada hasn't yet gone very far in this direction and the idea will no doubt take some getting used to at the political level. But there's no reason to think we'll remain immune over the medium term to trends emerging elsewhere.

In brief, I foresee a Public Service that is less monolithic, smaller, and more diverse in its methods of operating. As an aid to visualizing a leaner structure, it is worthwhile to contemplate the possibility of a core Public Service something like 50 per cent of its present size by early in the next century, with the balance of our present functions being carried out by quasi-public entities and private sector companies.

The Evolution of Styles

In my view, the information society in which we now live guarantees that the well established trend towards "participatory bureaucracy" will continue.

The evolution in management styles has been gradual, and we don't always realize how far the change process has already gone. Many changes come under the heading of "the information revolution".

It has been widely — and correctly — observed that the information society is inimical to hierarchy and arbitrary measures. Increasingly, organizations in the public and private sectors are finding it necessary to share decision-making with their employees and their publics.

To me, moving away from hierarchical, control-oriented systems looks like a win/win proposition. Taken together with the trend toward smaller, less monolithic government, it offers the following prospects:

- greater job satisfaction from participation and comprehension;
- fewer layers and greater "empowerment" of individuals;
- resources used for control become available for more productive purposes;
- more variegated structures mean a greater ability to tailor instruments to deal with the task at hand, offering the prospect of greater effectiveness.

Changes along these lines are probably the only way of reconciling the very demanding future responsibilities of government with the resources likely to be given.

Overall, it seems that the Public Service in the 1990s will be a more enjoyable and more satisfying institution to work in than the one I joined in 1958.

My Misadventures With Machines:

Confessions of a Techno Chump



Bernard Brodie joined the Public Service in 1968 as a counsellor in the Canada Manpower Centres before choosing a career in human relations. Since that time, he has been a personnel specialist and a manager at Employment and Immigration, External Affairs and several central agencies. As a consultant to the World Food Program, Mr. Brodie drafted a performance appraisal scheme for the organization's professional staff. Presently Section Head of the Policies and Procedures Group, Treasury Board Secretariat, Mr. Brodie holds a BA in Law and an MA from Oxford University, as well as a DPA from Carleton University.

by Bernard Brodie

A few months ago, in the Esplanade Laurier complex, I came across a very upset young woman. She was new to the department, the copy machine had jammed on her, she didn't know how to fix it and her boss was screaming for the copies. I opened up the copier and found not a simple Stage One jam, not even a more complex Stage Two, but a no-holds-barred, burn-off-your-fingers, Stage Three special.

Five minutes later, the job accomplished, I headed to the washroom to scrub the mess off my hands. I started ruminating on just how many types of copier I had been obliged to unjam over the past few years. I reckoned four at a minimum. From there my thoughts went to how many word-processing languages I could make sing. A quick inventory indicated that in the last seven years I had been obliged to master Inscribe, WordStar, WordPerfect, and, as a result of a brief UN stint, the Norsk system. I could also operate an IBM DisPlaywriter and had enjoyed a brief flirtation with WordWand before the top brass decided to go for WordStar instead. So I had a more than nodding acquaintance with six languages: that's almost one new language a year. This year, I'm scheduled to learn Digital's WPS Plus. Most of my colleagues could tell similar tales — some even worse ones, because they're brighter than me and do clever things in Lotus 1-2-3, Database 3, and other programs beyond my abilities.

In 1986, I had a phone that did nothing except function. A wonderful person looked after two floors of us. She knew who we were, where we were, if we were sick and when we were expected back. She was replaced by a multi-function phone that has call-forwarding, conference capacities, pick-up, intercom, ring again, call park and heaven knows what else. I don't use them — nor do most of my colleagues. With fewer support staff to field incoming calls, phones default all over hell's half acre, and your caller ends up talking to a total stranger on the other side of the floor who not only doesn't know where you are or when you will be back, but who — until a few seconds ago — had been blissfully ignorant of your very existence. I want that nice person back. You can keep the phone.

I started asking my colleagues about the impact of technology on their private lives, and I discovered a startling phenomenon. Not only do most of the machines we use both at work and at home have far more capacity than we are trained to use, in many cases they have become so complex that quite intelligent people can't manage to use them even at the most basic level.

This became clear to me when I heard my boss complaining about his new VCR. "My first VCR was simple," he said. "I could only program it for up to 24 hours ahead, just to switch on and record. It worked fine. My new one has an instruction book in 16 languages. The machine's so complicated that I can't set it up to record at all." I could relate to that. I used my old 1982 VCR mainly to record movies that started past my bedtime. The one I acquired this year can record 14 different programs; it can be programmed two weeks ahead. But I don't need all that capacity, and I can't get the thing to switch on and record the late movie — which is all I ever wanted. So now I have two choices: stay up late and switch it on just before I stagger off to bed, or ask one of the kids to come round and set it up. This isn't very convenient.

The Bad Old Days

I notice a definite tendency emerging which, while not exactly Luddite, indicates a "back to basics" movement. A lot of my friends have gone back to watches with sweep hands. Personally, I got so fed up with electronic alarm clocks where you had to take the instruction book on your travels in order to adjust for time zones, that I replaced mine with a made-in-China special: a beautiful brass job, with two humungous bells on top. Not only is it instantly adjustable for anywhere in the world but, instead of the little beeping noise I used to sleep through so happily, it now wakes me up every morning with the impression that the country has been invaded and some public-spirited souls are ringing all the church bells to alert the populace.

The thermostat in my house is loaded with gadgetry and does everything but tell my fortune. I was recently advised by a furnace serviceman to dump it and go back to the old-fashioned circular kind. More than anything else, he said, it was the complex thermostats that were responsible for furnaces failing to kick in. Of course this will mean work: I'll have to remember to lower it five degrees as I leave the house and raise it when I come back at night, but for a man who can remember to lock and unlock his front door, this shouldn't be too hard. Besides, I have a dim memory of manually controlling the thermostat back in the bad old pre-chip days. It will probably come back to me — like riding a bike.

Another phenomenon becoming clear to me is that our society (of which the Public Service is a perfect microcosm) is contradicting our traditionally accepted understanding of how the world works. I was educated to believe that progress and civilization were the product of specialization. But recently we have become generalists. Middle-rank officers work as totally independent entities: generating and answering their own correspondence, writing and analyzing reports, creating graphics, running their own printer, making their own copies and even mailing out their own stuff — right down to licking their own envelopes. A colleague of mine was recently elevated to the Acting Assistant Secretary level at the Treasury Board. The first time I saw him after the announcement he was standing at the copying machine, running a stack of copies. I asked him why on earth he was doing that himself. He smiled and replied "Well after all, I *am* an Assistant Secretary".

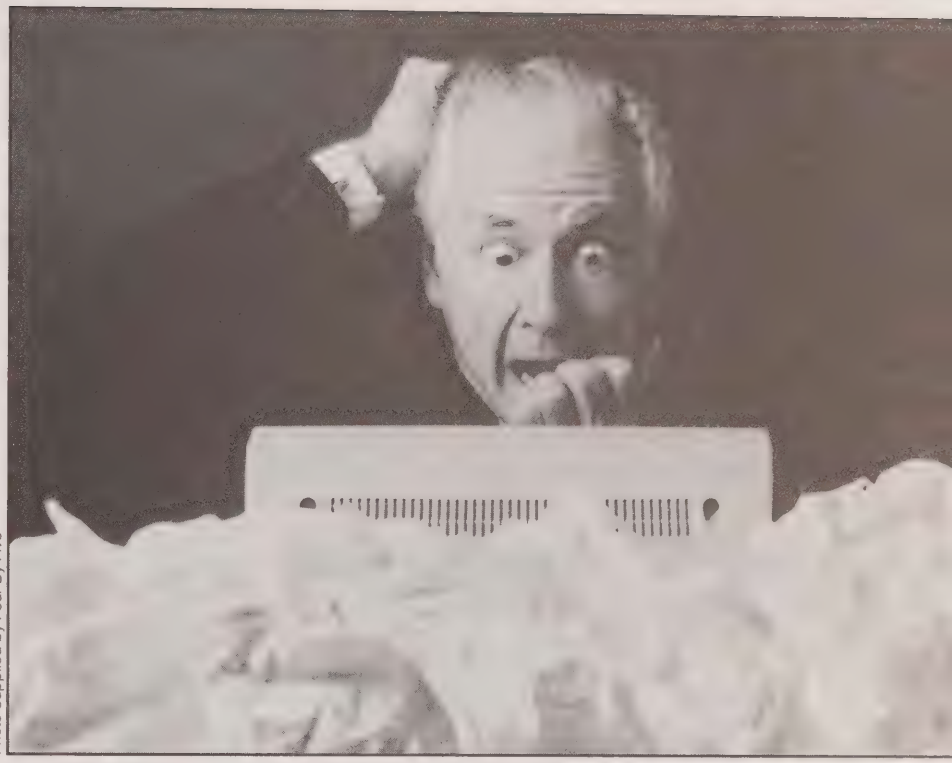


Photo Supplied by Four By Five

Is the day of the computer-savvy Renaissance person at hand? Are we all destined to become multi-functional specialists? Shall we live up to that lovely description Sherlock Holmes gave of his brother Mycroft: "His specialty is omniscience"? I fear not. Another old saw is more likely to prevail: "Jack of all trades, master of none".

Never mind. The cost savings in our private lives as well as at work will be real indeed. For example, I need a winter coat. So I'm off to Rentalex to rent a "Guide to Canadian Buffalo Herds", a rifle, a stretching frame, a flensing knife and a small portable tannery. I expect to turn all heads with my new coat next winter, but I'm resigned to the fact that I won't be really famous until I can be pointed to on the street as "the man who took out his own appendix". That will be the day!

THE CLASSIFICATION REVIEW:

A WORTHWHILE INVESTMENT

by Jim Vollmershausen



In September 1986, Mr. Vollmershausen became the Director General — Conservation and Protection (Atlantic Region) of Environment Canada. A career public servant, he has held numerous positions in many of Canada's national parks — including Superintendent of Banff National Park, Trent Severn Waterway and Cape Breton Highlands National Park.

In May 1988, the Assistant Deputy Minister of the Conservation and Protection Service at Environment Canada commissioned a classification review of one of its largest operational units — Environmental Protection. Ten months later, the work, largely complete, was considered a success. The tangible results were easy to see: nearly 250 positions reviewed and rated, relatively few casualties, and an organization able to withstand close scrutiny from a classification perspective.

The Need

The Conservation and Protection Service was created by Environment Canada in 1986 by amalgamating the Environmental Protection Service and the Environmental Conservation Service, which consisted of the Inland Waters Directorate, the Lands Directorate and the Canadian Wildlife Service.

Before that, however, Environmental Protection had undergone several organizational shifts in an effort to rationalize its headquarters and regional units. While these efforts bore some fruit in Ottawa, little had changed in the regions, and the Service's regional offices joined the new Conservation and Protection Service without the benefit of updated job descriptions — a problem that was compounded by its new position as part of a larger organization. Reflecting the Assistant Deputy Minister's desire to decentralize, Environmental Protection regional directors suddenly found themselves reporting to a regional director general rather than to an ADM. This, in turn, created a whole new set of functional relationships between staff in Ottawa and the regions.

Environmental Protection also found itself working much more closely with Inland Waters and the Wildlife Service to achieve common objectives. Aside from having to develop new working relationships, comparisons were inevitably made; the perception developed among Inland Waters and Wildlife Service staff that inequities existed — that Environmental Protection positions were overclassified compared to similar positions in the other units.

By early 1988, the Conservation and Protection Service, as an organization, was nearly two years old. Working relationships had developed, roles and responsibilities were clearer, the new *Canadian Environmental Protection Act* was about to be promulgated, and a service-wide "culture" was emerging. From the Assistant Deputy Minister's perspective, then, the time was right to finish integrating Environmental Protection and deal with the perception that classification inequities existed.

The Work

In May 1988, Conservation and Protection's Management Board agreed to proceed. Two classification rating committees were established to examine the positions in the top three layers of the organization — about 250 positions. One committee was charged with reviewing the job descriptions of the five regional directors while the other examined the rest. The author chaired this latter committee whose work is documented here.

Because considerable preparatory work had already been done on job descriptions, it was possible to convene the rating committee as early as June. Before it began, however, the committee took a refresher on the intricacies of the Hay Plan, and received a briefing on the significant and pervasive implications for Environmental Protection of the new *Canadian Environmental Protection Act*. As work proceeded, these efforts proved to be a good investment.

The committee met for ten days in June, ten more days in late fall, and a final four days in February 1989. They heard formal interventions from nearly all of the headquarters and regional managers and arranged, as well, for regional and headquarters classification officers to participate when the positions they were responsible for were

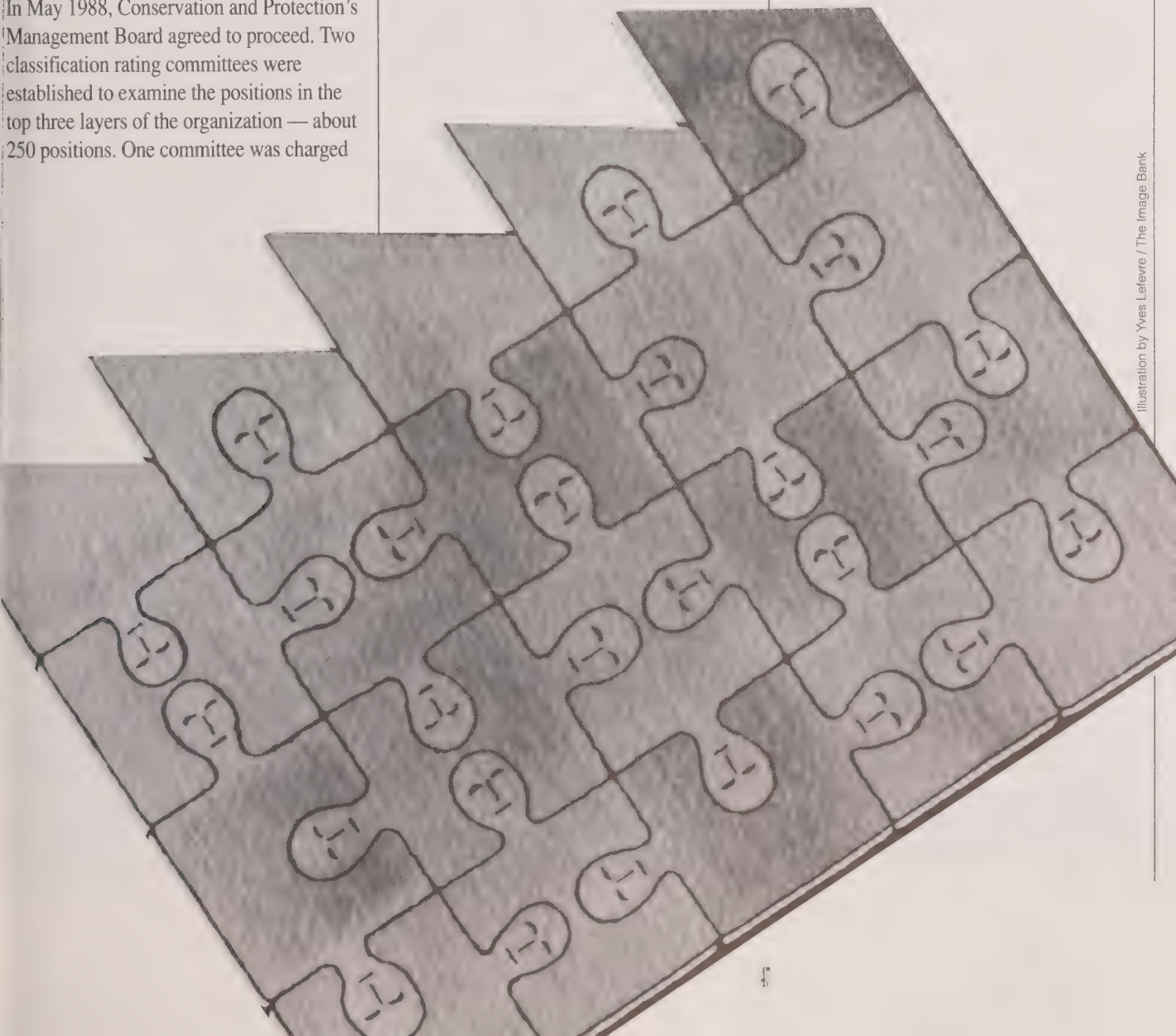


Illustration by Yves Lefevre / The Image Bank

discussed. Because these classification officers were familiar with the positions under discussion, the committee found their presence very helpful, particularly since we had to apply — for the first time — new classification standards for the Biological Sciences and Chemistry groups.

Later, when the middle levels of the organization were under consideration, some of the anticipated difficulties with group allocations and levels began to emerge. Committee members knew how some of their decisions would affect staff morale and productivity, and readily participated in a meeting with Environmental Protection managers in early January 1989 to resolve them. This meeting produced some very useful dialogue. Consequently, position descriptions were modified before being resubmitted for a final review.

By mid-March, the bulk of the work was complete. Nearly 250 positions had been reviewed and only a few loose ends remained.

The Results

I suggested earlier that the classification review was regarded as a success. This view is based mainly on the attainment of the project's primary objectives: the organization was rationalized and given a solid base from which to deliver its programs; and the levels established by the committee withstood the closest scrutiny.

But, the indirect benefits of the work have also been significant. The fear that a number of positions would be downgraded was largely unfounded. The higher levels some expected did not materialize and a few positions were indeed "red-circled", but generally the committee found that most job descriptions evolved into a sound reflection of duties and that earlier classification decisions generally held up under examination. Results like these vindicated Environmental Protection managers' earlier work, but they also reflect the fact that those managers realized that putting time and effort into accurate and substantive job descriptions is worthwhile.

Committee members and managers alike learned several other things, as well. The impact of organizational structure was highlighted whenever the committee encountered "flat" organizations. In flat structures, where accountabilities are shared by a large number of subordinates, managers found that classification 'points' also had to be shared. The result was consistently lower levels than expected. The only response was a certain amount of reorganization, which was carried out on a couple of occasions to good effect. Senior managers also learned that they cannot share their own accountability with a subordinate. An "associate" role, usually accompanied by policy-oriented or special project-type functions, produced disappointingly low levels. Many positions of this type are built around an individual. This is risky and rarely works satisfactorily.

The review also taught some lessons about the implications of using horizontal management techniques, either between headquarters and regions or within regions — a common practice in highly decentralized organizations. A "lead" assigned to a region, for example, can downgrade positions in headquarters and in other regions. Such "leads" also place regions in a position to influence national direction strongly, a responsibility that is traditionally difficult to translate into classification 'points'. More generally, the review demonstrated that the classification community must re-examine its approach to allocating credit for shared responsibilities. As government continues to decentralize, the practice of horizontal management, the exercise of horizontal influence, the assignment of "leads", and the growing need for integration and coordination will become more — rather than less — prevalent. The implications for managers operating under these conditions must be fairly taken into account.

Finally, the project was successful because it was a joint effort. It was not seen as a requirement dictated by a central agency, but as a Conservation and Protection Service initiative. Senior managers worked with classification officers, thereby making the results highly credible. Environmental Protection managers consistently took advantage of opportunities to reach the committee through formal presentations, special meetings or informal interventions, so that even the most difficult situations resolved themselves over the duration of the committee's work. It also provided an excellent learning opportunity for managers and classification officers alike — an intangible, but important benefit.

Conclusion

The classification review proved to be a valuable and effective effort. A momentum developed that will carry through the review of Environmental Protection's remaining managers and staff. As an organization, it is now in the enviable position of being able to devote its time and energy to program issues and to meeting the public's high expectations for environmental protection. Considerable work went into the review over a ten-month period. It proved to be a good investment.

The Seven Habits of Highly Effective People

by Stephen R. Covey
Simon and Schuster, 1989

The title of this book immediately — and accurately — places it in that class of management literature dealing with success. Now, most books on the subject are pretty superficial. We get them and read them thinking that perhaps this time they will offer some insights into being more successful; usually, we find they offer yet another recipe for reorganizing our lives or altering our behaviour. Some are practical; some are inspirational; virtually all are unsatisfying. We know that the prescriptions offered aren't going to become habits because they're just "not us".

As the author points out in his introductory chapter, these books assume that success is a function of personality, of public image, of attitudes and behaviours, of skills and techniques that lubricate the processes of human interaction. He calls this the Personality Ethic, and there are two brands of it: human and public relations techniques, and positive mental attitude. Things like integrity, patience, courage, modesty and the Golden Rule are all very well, but the basic thrust of the Personality Ethic is quick-fix techniques for influencing others, power strategies, communications skills and positive attitudes.

The author suggests that the personality ethic and its essentially manipulative approach clouds the way we see other people and causes most of the problems we have in functioning in office situations, in personal relationships and with our families. It makes us compare people to our ideals of them and impose our way of operating on them, forcing them to conform to our conception of how they and the world should work.

Some of the elements of the personality ethic are beneficial. However, suggests the author, we have everything turned around backward. A person's personality is secondary to his or her character, and what he calls the Character Ethic is the basis for successful human interaction. "To focus on technique is like cramming your way through school. You sometimes get by ... but if you don't pay the price day in and day out, you never achieve true mastery ... or develop an educated mind." And so it is with the Personality Ethic.

While superficial people may achieve social recognition because they learn how to "play the roles", sooner or later they are seen for what they are — hollow and empty. Moreover, regardless of how successful they are in the world's eye, they are often unhappy and usually dissatisfied.

A person's character is made up of his or her habits. The seven habits of the book's title are, says the author, fundamental principles of human effectiveness. They represent "an internalization of correct principles upon which enduring happiness and success are based". And they involve a shift from an image paradigm of life to a principle-centred paradigm. He suggests that there are, indeed, principles or laws that govern the human dimension and that they are as "real" as the law of gravity.

Habits are consistent (and often unconscious) patterns governing our lives. The author takes each of the effective habits he has identified and, in turn, describes them, helps readers determine to what degree they already have them, and offers ways to help achieve a personal paradigm shift — the only lasting way to change habits.

Some paradigm shifts are intuitive and instantaneous — moments of insight, those "aha" experiences that change our outlook or perspective on something. The author's discussion of some habits may affect the reader like that. But there are also paradigm shifts that are not achieved without a lot of hard work. Some of the new habits the book describes may take a lot of painful introspection. In fact, the author warns us, there are no easy solutions.

Yes, this is a self-help book. But it is a particularly satisfying one. If you try it, you may not set the world on fire — certainly not right away. But you will feel better about yourself and your world.

Justice on the Job

By David W. Ewing
Harvard Business School Press,
1989

This book describes the growing trend toward developing methods whereby organizations can handle and resolve employee complaints and reduce litigation by using inhouse procedures. It is illustrated with many examples of what the author calls "due process in the workplace" to show how companies with successful programs head off unions and benefit from greatly increased employee commitment.

Due process, says the author, means "that which is due to a complaining employee in the light of modern standards and ideas of fairness". That means a "timely, accessible and inexpensive process"; the right to be represented by another employee of the complainant's choice (rarely, however, a lawyer from outside the organization); the right to present evidence and rebut the other side's charges; as much confidentiality as is practical; a fair and impartial fact-finding process and hearing; an objective decision and reasonable corrective action; and, finally, freedom from retaliation for having used the process.

The managers the author interviewed during his research identify eight benefits to a system of due process. First, it is a powerful reinforcer of mutual trust between management and employees. Second, it is a valuable way to hold unions at bay. (In fact, most companies do not embrace the concept until they have had a good union scare.) Third, corporate due process reduces litigation and its attendant expense. Courts often accord the decisions of corporate due process procedures considerable weight in their deliberations. Fourth, most managers also find that due process results in greater compliance with personnel policies. Review boards help ensure that managers use their discretion properly and treat employees fairly. And they allow policy problems to be found and fixed quietly, without the expense and bad publicity that attends prolonged legal or quasi-legal battles. Fifth, due process puts pressure on managers and supervisors to deal constructively with problems on the spot, and sixth, it gives valuable feedback on how policies and methods affect employees through its hearings. It is hard for an executive to see all the ramifications of a change in procedure and how it alters things for the people down the line. Seventh, good due process systems boost morale. Finally, of course, a reputation for due process helps t attract and hold competent employees. And this will be a great advantage from now to the end of the century because the labour supply will get very tight. In a job-seeker's market, due process may influence whether or not you succeed in hiring the people you want.

Ewing outlines the benefits and pitfalls of various due process programs, explores why due process works, and recommends the types of systems to establish in various contexts.

This may sound far removed from the Public Service, but can any of us afford not to look at ways to attract and retain the employees we really want?

(Continued from page 11)

funds weren't there. What the government said was, "We want 320 PYs' worth of the best economic diversification you can deliver. That's all we have to spend."

Forward to the Future

And that brings us to 1990. Where do we go from here? What does the experience of the past two decades tell us about performance measurement in government?

Let me start with what it does NOT prove: it does not argue that we should cease to define goals or monitor progress and fly by the seats of our pants. It does not prove that we should ride the pendulum back in the other direction and opt for management by intuition.

It does suggest that we note the changes in our environment and distortions in the system, get rid of what is unnecessary and irrelevant, and retain what is useful. We need to begin rethinking the rationale for performance measurement.

There never was an acceptable reason for using performance measurement solely to justify expansion, and there is even less reason now. First, elaborate persuasion is pointless and wasteful, but more important given the deficit and the national interest in reducing it, responsible managers today aren't preoccupied with budget expansion. They are doing their best to get the job done within hard-edged limits. Precise and objective data can help decide what doesn't need to be done and where your staff's energy is being wasted. Marginally effective programs must be traded in on new ones. New programs must be tracked relentlessly and adjustments or mercy killings done swiftly. Procedures must be constantly simplified and benefits tailored to offset growth and maintain assigned financial boundaries. This is the new raison d'être for these systems and is a more respectable one.

Moreover, these functions are an essential part of everyday operational management. Performance measurement and goal-setting must be brought back into the mainstream; they are not the job of a specialist, they are the tools of the trade of every manager. It is a high wire act only the program manager can perform. To make the data work, we have to lose the fat that has accumulated over the years. If the data can be put aside for later study they are probably unnecessary. If the report doesn't migrate to the top of the in-basket, redesign the data. This means acknowledging up front that there is such a thing as too many data, and that irrelevant material can crowd out and obscure the relevant.

And that suggests the way of the future — a system that tells you, up front, how much you've got. Management that gets the job done within clear limits. And, in that process, nothing could be more useful than well-conceived systems for performance measurement and goal-setting, wisely applied.

It was once thought that virtually nothing about Public Service performance was quantifiable. We went from that to a mystique that said everything was. We're due to settle into the realistic middle zone. We're also moving into an era when measuring performance is not a thing managers do to satisfy someone else's reporting requirements; they do it to achieve their own assigned goals. If ever a manager needed to track progress day by day, as a matter of routine, it's in a time of tight budgets.

If we must have a name for it, call it Management by Reality — without an acronym.

TRENDS TO WATCH FOR
(Continued from page 19)

Many employees have a deep visceral fear of working with a person who has AIDS. And the medical evidence with respect to AIDS may change: it may be more communicable than we first believed. Some very recent studies in Africa tend in this direction. If that turns out to be the case, how will managers deal in a practical and direct way with the fears of the employees they are supervising? Or, as another example, how is a manager to deal with the issue of job satisfaction in the 1990s? Certainly in the 1960s, and probably in the 1970s, that was not even an issue. The answer was unnecessary because the question hadn't even been thought of. Now employees demand that work be meaningful for them.

How will managers act in response to these events and trends? First, I sense a growing emphasis on prevention. It is better business to keep people out of trouble by giving appropriate skills to the supervisors or managers who make the decisions in the first place. Put simply, a few dollars and some energy invested in training can save enormous costs in money and time if the initial decisions are properly made. I also think managers will become more creative in their efforts to see that work is effectively completed. Managing people rather than things is where the action will be in the 1990s.

Finally, the public sector has begun to look to the private sector for ideas and techniques that can be effectively applied in managing people and dealing with employment issues. This is not surprising, since the private sector has been at the labour relations game much longer than the public sector and, most importantly, has a profit motive for learning how to cope as the world changes around them. Personally, I view this with hope.

Where we are going is largely a mirror of where we have been, with the colours heightened and the shape enlarged and broadened. There will be more conflicts, if only because our pluralistic society will be more diverse and the legitimization of claims and complaints through legal and administrative processes will increase. But this is only one side of the future. The other is that the techniques for resolving conflict, for settling competing claims, will receive much more emphasis. And so they should. Mediation, conciliation and arbitration are all concepts with a deep and honourable past in union settings; of course they should continue as essential to the functioning of that environment. I hope and expect, however, that those same techniques can be used to manage the gathering tensions flowing from the expanding legislative rights granted to our citizens. We have seen it happen with the Charter of Rights and Freedoms and the Meech Lake debacle. This suggests that, while the granting of rights is one thing, it is another matter to give those affected the opportunity and the capacity to manage constructively the expectations that are created and the claims that result. In the employment world we have to learn that the cure — more accurately, the opportunity for acceptable compromise — is as important as the disease. If we do not, I fear we will slowly tear ourselves apart.

SHARING SOFT INFORMATION
(Continued from page 21)

Interestingly, several managers have told us that writing about a problem requires defining it; this often leads to the solution they did not think they could find.

All of us have discovered and learned to appreciate just how much creativity there is within the organization. But what really amazed us was how limited the recognition and sharing of these creative ideas were. The letters have released a great deal of creative energy that was hitherto bottled up and has truly brought the organization to a higher level of performance. By reading the letters systematically and carefully, we have been able to develop impressive lists of good ideas that have worked somewhere in the organization — ideas that might be just what a colleague somewhere else is looking for. And so we have begun distributing a "good ideas" list.

How Is The Idea Going?

Like any innovation, our management letters have not escaped a critical second look and, consequently, some streamlining. We recently decided that a full series of letters will be written only twice a year. Members of the Executive Committee — the 12 people reporting directly to the Commissioner — will continue to write management letters every quarter, based on discussions with their managers. And the Commissioner will continue to write quarterly to the Minister on the basis of the letters received from those reporting to him.

This may seem like a lot of letter-writing and a lot of letter-reading. True. But the process in fact saves the organization a considerable amount of energy that would otherwise be expended in dealing with situations or problems much later, when

ıey are more substantial and therefore ıore difficult to correct or deal with.

Most importantly, when the Minister asks ıe Commissioner "How are things going?" ıe Commissioner can now answer — ıoroughly and with the confidence that is information is current and frank.

B.C. Tel Does It Well

(Continued from page 29)

activities and summarizing financial as well as customer service results;

- *Bulletins* ... internal news releases issued as needed, posted on bulletin boards and directed to all managers for distribution;
- *Electronic Bulletins* ... bulletins distributed via Envoy, CRIS, OI*STAR and maxum, for all employees who have access to these communication links;
- *Special publications* tailored to meet specific communications needs;
- *Information Resource Centre* ... a business and telecommunications library;
- *Newsline* ... a B.C. Tel Group information hotline used for key employee and corporate issues as they arise; and
- *Infonets* ... employee-executive information forums.

Annual audits — designed to measure employee satisfaction with these communications vehicles and to provide directions for improvement — are used to monitor progress. The results have been dramatic.

For example, readership of the company magazine has shown a steady increase since 1983, when the audit was first conducted. At that time, fewer than 60 per cent of employees reported that they read the publication, while today more than 90 per cent read it.

Management bulletins also enjoy a higher readership: today, 99 per cent of managers and 77 per cent of non-management employees report that they read them. By comparison, in 1983, 74 per cent of managers and 49 per cent of non-managers read bulletins.

Even more significantly, more than 90 per cent of management and 70 per cent of non-management employees believe the company's communications are open and honest. In 1983, the respective figures were 62 per cent and 53 per cent.

For the first time, 69 per cent of employees say that bulletins and the company magazine are their first sources of information about B.C. Tel. In 1984, when the question was asked, only 26 per cent reported this.

B.C. Tel's communications programs are also measured externally through competition with top national corporations and international organizations. Most recently, the company has won 10 video program awards and six publication awards.

Other company surveys have found that employees believe the company is more responsive, with three-quarters saying that corporate policies are more flexible and that it is easier to get things changed than it was several years ago. Most employees believe that the company's reputation as a supplier of telecommunications products and services has improved in recent years, and more than 90 per cent say B.C. Tel has a bright future.

Chairman and chief executive officer Gordon MacFarlane says that, "from a customer service point of view, 1988 was our best year ever. Employees deserve the credit for that ... I continue to be impressed by the pride, dedication and depth of feeling that employees show for B.C. Tel."

That pride and dedication is testimony to the success of B.C. Tel's efforts to earn the commitment of its employees and augurs well for the company's prospects in the coming decade.

Note

1 Quality Circles are based on the premise that, in any organization, it is the employees doing the work who are in the best position to offer solutions to problems with the product or service they deliver.

PANACEA OR PANDORA'S BOX
(Continued from page 32)

It is tempting to jump from identifying possible options straight to evaluation and action. But this is risky. There is a real danger of adopting a course that does not account for the organization's weaknesses or engender sufficient employee commitment to succeed.

The employee survey as a management tool is most valuble when it is used to assess capabilities and willingness at step three. Because the survey gathers information from the employee point of view, it produces a more complete picture than is possible from the vantage point of top management alone. And — perhaps most importantly — at this stage the survey provides insight into employee motivation, a factor that can spell success or failure in achieving objectives.

Taken at step three, a survey can also incorporate questions that directly address options identified at step two. Involving employees in assessing options signals to them that they bear some responsibility for the success of initiatives they have helped to bring about.

Employee motivation is particularly critical when the options available include some type of human resources program. No company would consider launching a product without first conducting market research. A survey is like that market research: the program is the product and the employees are the target market.

Closing Pandora's Box — Permanently

Most arguments against surveys are arguments against doing surveys poorly. We have found there are seven rules that prevent opening Pandora's Box. We call them the "Golden Rules" of surveying.

1. Get senior management support. Put a senior official or a CEO front and centre in the survey process. This sends a strong signal to employees that you are serious. It also signals that you expect employees to play a part in the planning process.

Too many well-intentioned surveys wind up gathering dust simply because no one anticipated that top management needed to be on-side. Key decision-makers who are potentially threatened or who lack faith in the process should be placed in the picture at the outset, especially in terms of what will be done with the results.

If management's resistance is substantial and cannot be overcome, it is better not to do the survey.

2. Plan to deal with all types of results. Many managers believe they have a good feel for the way their employees think. This may or may not be true — but in any event, your strategy for communicating and dealing with survey results should cover all the bases.

Avoid the temptation to second-guess results. The real value in a survey lies not in confirming that you already know the issues; it lies in uncovering why they are issues. Designing the survey to assess both strengths and weaknesses will give you that insight.

3. Manage employee expectations right from the start. One of the biggest complaint we've heard about surveys is that they raise employee expectations unrealistically.

A survey *will* raise expectations. Employee who have been asked their opinions will expect something to be done with them. Doing a survey with no intention of acting on the results is worse than not doing a survey at all. Employees will feel that their time has been wasted and management's pretence at listening was simply to gain brownie points.

Here is the key to managing employee expectations:

Survey about only those areas you are willing to address.
State that even these areas are competing for scarce resources.

The survey should not be seen as a way to formulate an employee wish list, but as a way to help management determine the priority and potential success of available options.

Employees show greater tolerance for honesty than they do for unfulfilled promises.

4. Guarantee employee confidentiality. This cannot be emphasized enough. The reality of organizations is the reality of power and politics. This is felt right to the lowest level of the organization — and sometimes a great deal more keenly there. In the employee's eyes, a survey without a guarantee of confidentiality is a survey with a high potential for management reprisal, no matter how good management's intentions are.

The raw data from a survey should be seen by only the few key people who must analyze them. Demographic data (such as age, sex or marital status) should be kept to a minimum, so that individuals cannot be identified. And if you plan to conduct focus groups, group members should be advised to respect the confidentiality of their co-workers.

Guaranteed confidentiality will produce a higher response rate and ensure more candid participation in focus groups. The assurance that management will not see individual responses produces information that is very difficult and very costly to gather by other means.

5. Limit survey content to a few key topics. The content of any survey, whatever the method it uses, should be focused enough to yield high value when it is assessed. It should be relatively short and easy to complete.

Sometimes, for fear of missing something important, it is tempting to throw anything and everything into the survey. In addition to raising unrealistic expectations, this approach creates problems in data analysis. Faced with a great deal of information and no way of knowing which issue is most critical, the organization easily develops analysis paralysis. Little sense can be made of the data, and absolutely no action can be taken.

Examine the range of topics to be covered and toss out anything on which you cannot take action. Then ensure that all remaining topics have some impact on your objectives. This is a matter of survey design, and trained professionals are very useful.

6. Make the survey a positive two-way communication process. One of our colleagues recently spoke with the president of an organization experiencing staff retention problems. An employee attitude survey was to be used to identify issues that might differentiate the stayers from the leavers. This president was concerned that the survey itself might lead employees to believe that something was seriously wrong.

A poorly designed survey can indeed communicate a negative message. But a carefully constructed survey can create a realistic and credible assessment process, and a positive context.

The value of the top-down communication a survey conveys should never be underestimated. It communicates to employees that management recognizes that no organization is perfect, and that employees are also responsible for making the organization more effective. Most of all, the survey demonstrates that management is listening and values their ideas.

7. Provide feedback to employees of survey results and subsequent actions. It's astonishing how many organizations ignore this one.

An employee survey can yield a wealth of information and a great deal of insight into

the organization. But if that information stops at top management, the value of the survey is diminished. Employees like being asked their opinions. But the only way they know they've been heard is when management provides feedback. Capitalize on the goodwill and establish a controlled framework for feedback.

A communication strategy should be developed at the very start, encompassing not only feedback of results, but also a method to communicate all subsequent actions arising from the survey. This will solidify in employees' minds the link between assessment and action.

As a Result

Involving employees through surveys is a powerful way to choose actions that will be supported by the work force. A strategy to communicate results and actions will ensure a positive experience and give you the biggest bang for your buck.

Surveys are not a panacea that can be used to address every issue an organization faces. But, once recognized for what they are, they can serve as a diagnostic tool, as a communication device, and ultimately as an effective tool in the management of your organization.

WHO SHAPES THE AGENDA?

(Continued from page 39)

Know Your Media

An organization has some basic questions to answer before it actively courts the media. How do you want to position your organization? What is your organization's public face? What issues in the operating environment have resonance for your organization?

The crumbling of the Berlin Wall lowered nuclear tension considerably and has lowered public and political support for defence budgets and defence-related businesses. Environmental hazards have moved to the top of our list of public issues. It's an easy story for the media to cover: "Public interest versus corporate greed". Anxiety and fear of the future is an ideal backdrop for all environmental stories.

What is your strategy for getting your issue onto the crowded public agenda? How do you keep it there? Or then again, how do you get it *off* the public agenda?

The media are not the only public policy agenda-shapers. But they influence the agenda in two different ways: they serve as a filter that focuses public attention, and they act as an accelerator or a brake. An organization may be able to define the broad agenda, but how events will be played out is often determined by the type of media coverage. Live coverage gives viewers a feel for the texture of the event, but it often forces a hardening of positions or elevations of rhetoric. But live coverage also offers individuals a dose of instant feedback, so that they can modify their tone or change their stance.

The media prefer to cast themselves as merely the messengers. That's like saying Pete Rose occasionally buys lottery tickets. Of course, by denying their power, they avoid accepting responsibility for the outcome.

How then can we deal with the media whil trying to accomplish change?

Accomplishing Change

The key to accomplishing a policy objectiv successfully is to remember that with the media, there is always a winner and a loser George Bernard Shaw once said a govern- ment which robs Peter to pay Paul can always count on the support of Paul. Whethe the winner-loser labels are accurate is largely beside the point. Perception in the age of information anxiety has become reality.

The renowned physicist, Max Planck, once wrote, "New theories don't convert people it's just that old men die." Think of metric conversion. Now that the school children who grew up with it are in the majority, the violent opposition is gone. All change is possible if you can afford to wait long enough.

Televisual Values

In the television age, communicators are always looking for the symbols that expres

values. The danger in this, of course, is that we make decisions based on emotions.

One of the key communications questions must always be, "Who has credibility with what groups?" Strategists look for the spokespersons or leaders that are "resonating" — that are in touch with their feelings — because they can therefore become symbols and touch the viewers' perceptions.

Television loosens traditional bonds of loyalty — religion or political party affiliation. As a result, the expression of an ideology does not work well unless it has resonance with the value system of your target audiences. And that is precisely what symbolism does.

The Reagan White House understood the power of televisual values — the photo opportunity that could transcend the filter of the media and go straight into the living rooms of all Americans.

A Hierarchy of Communications

Ronald Reagan's communications advisor once set out a hierarchy of communications.

At the bottom is *opinions* — free trade or not, for example. Next up the scale is *attitudes*; they cancel out the effect of opinions. At the top of the hierarchy is *values*, and they cancel out all attitudes and opinions — freedom, sovereignty, responsibility, for instance. The most effective place to operate is at the level of values, which he called "Ronald Reagan land". And Reagan was an enormously successful communicator.

In the 1990s we will see more and more of this element of personal warmth and inner conviction and a lot less of hard ideology.

Conclusion

Communicating issues successfully during the 1990s will rely upon a genuine integration of policy planning with communications strategy. Lip service to the organization's communicators will no longer work. An organization must know at the outset what is on the public's mind, target its addresses, tailor its messages and anticipate rather than react to the public's concerns.

A Double Standard

(Continued from page 7)

servants don't make mistakes, they make blunders. They don't adopt a cautious approach, they are just plain slow. And when they have nothing to say, they have something to hide.

The papers love to tell us about the developments in major corporations. You see headlines in the business section like, "New Technology Means Profit for DuPont" or "Shake-up at Alcan Adds to Bottom Line".

But it's a very different case when it comes to coverage of government. I'd have to buy space in the Toronto Star to see a headline like "Innovations at Labour Canada Save Taxpayers Millions".

The Public Service is judged by its mistakes, not by its accomplishments. And this has led to a paranoid search for an error-free administration.

Since the mid-1970s, government operations have been subject to growing scrutiny from the media, from Parliamentary Committees, from interest groups, from the Auditor General, the Commissioner of Official Languages and the Human Rights Commissioner — all of them dedicated to uncovering wasteful

practices, exposing excesses, highlighting shortcomings and holding the Public Service accountable to standards that are extremely high or impossible to meet. And every unfavourable finding gets media coverage.

When the consequences of error become very high and the return on risk-taking very low, rational people in any organization take steps to protect themselves. Superfluous layers of management appear whose sole purpose is to check the work of others. Prescribed procedures take over from common sense and new agencies spring up to set new rules. But nobody takes the old ones away. Decisions are referred to committees, responsibility is diffused and steps are taken to ensure that no individual can act independently.

The usual reaction from the private sector is to tell us to start running the government like a private business.

A Different World

But businesspeople who come into government quickly discover that the public and private sectors are very different worlds and that what works in one may not work in the other.

We can and must try to run government operations in a more businesslike manner, but we can't necessarily run government more like a business. The political setting inevitably means that we will work differently from the private sector. How we are seen can be as important as what we do. It's this need to cater to perception that marks the real difference between managing to a bottom line and managing beyond the bottom line. This is the challenge facing government executives.

In government, we face an incredible onus to be fair and equal in the way we treat our customers and the way we run our operations. Our management decisions must be seen to give all Canadians, regardless of province, region, gender or language, an equal shot at the benefits Canada has to offer. This can lead us to act in ways that business executives might find hard to swallow.

It means that many government departments keep offices in every province whether they need them or not. And once open, they are very difficult to close — especially in poorer regions of the country, where a closure will be seen as the federal government "turning its back" on a particular town.

The onus of fairness means departments have to provide services of comparable quality to the residents of Kingston and those of Baker Lake, regardless of the differential in cost. It has even come to mean that government employees will be paid the same wages, whether they work in Toronto or Charlottetown.

It was this same appeal to fairness that got the government into employment equity, affirmative action and equal pay for work of equal value long before the private sector. It's what comes from having to be the government for all of the people in a country as large and diverse as Canada. And it affects not only the speed and quality of our operations, it also affects the cost.

We bend over backwards to show Canadians that we are spending funds honestly and, above all, according to the

rules. Our internal and external auditors, our evaluators, the Parliamentary Committees and individual MPs at Question Period are, collectively, a battery of review mechanisms that no corporate CEO has to face. And they take time and cost money. Making sure that answers are available and up-to-date for possible questions at the daily Question Period in the House costs Labour Canada about $12,000 a month.

We have ended up with an administrative culture where value considerations play second fiddle to compliance with the rules. Managers are more concerned with leaving an audit trail than getting on with their jobs. The fact that my world is different from that of my counterpart in the private sector means that the tools at my disposal and the constraints that I face are very different from what a typical CEO would encounter. I'm not the one who makes the final decisions about what amount or combination of people and money are needed to do the job Labour Canada is required to do by law. I don't have much authority to award top performers or make promises about careers a few years down the road. When my sharpest manager is enticed to the private sector by a higher salary, the best I can do in most cases is wish that person well in future. This system doesn't always give us the tools we need to do our jobs effectively, yet we are expected to perform as if it did.

There is, however, light at the end of this bureaucratic tunnel.

A Welcomed Change

On December 12, the Prime Minister announced Public Service 2000. Its goal is to build the kind of Public Service Canada will need to move with confidence into the next century. It is the first real attempt at overhauling the Public Service in more than 20 years and starts from the premise that the problem isn't in the system — the problem is the system.

Public Service 2000 will tackle head-on many of the constraints I have described. It will look at how we hire, how we fire, how we classify jobs, how we reward accomplishment and punish sloth, how we can develop more flexible organizations, how we can improve relations with Public Service unions, and most importantly, how we can improve service to the public — which is why we are in business in the first place.

There have been earlier attempts at major reform in the Public Service but these were pushed aside by other priorities before they had run their course. What's different this time is the explicit backing and commitment of the Prime Minister. This time we are not talking about tinkering with the system. We are talking about creating an entirely new one that will carry us into a global, electronic, information-driven world. And we, who work within it, welcome it as long overdue. If we can streamline our processes and improve our productivity by even 10 per cent, we will save something like $1.7 billion per year just on the wage bill.

Just as society gets the kind of government it deserves, it also gets the kind of public service it deserves. If the Public Service is used as a scapegoat for everything people don't like in society, then the brightest and best young Canadians will not join, and all the criticism will become a self-fulfilling prophecy.

Pride Without Prejudice

I am proud of a Public Service that in a matter of hours can set up a 24-hour phone inquiry service for people with relatives caught up in such emergencies as the Mexican earthquake and the massacre in

Tiananmen Square; a Public Service that can evacuate 35,000 people from the path of last summer's forest fires in northern Manitoba; public servants like Janet King, of the Geological Survey of Canada, who recently discovered the oldest body of rock in the world, leading to an entirely new version of the history of the Canadian Shield.

I am proud of the behind-the-scenes work my department performs to bring both sides together to renew collective agreements. The public never heard about Air Canada, the St. Lawrence Seaway, CN, CP and VIA — just a few recent cases where Public Service conciliation officers helped to avoid a strike. Nor has the public heard of Labour Canada's Health and Safety officers. They led the effort to develop a system of labelling the hazardous chemicals used in modern workplaces and secured the agreement of employers, unions and all the provincial and territorial governments to adopt the same system — surely as much of a diplomatic achievement as an administrative one.

I am proud to be a member of a Public Service that includes the Coast Guard. Last year, four of their men were lost in valiant rescue attempts. Our International Development Agency stands second to none in the eyes of the Third World; our Chief Electoral Officer is called upon to assist newly independent countries like Nambia organize free and fair elections.

I am proud of a Public Service in which the promotion of qualified women, visible minorities and the disabled is a continuing, serious priority that far exceeds anything in the private sector.

I am proud of a Canadian Public Service that developed a computerized database of over 14,000 works of art which Interpol Canada uses to help trace stolen works of art.

And I am proud of the air traffic controllers, the prison guards, the customs officers, the nurses, the scientists, the secretaries and the clerks who work in obscurity month in and month out providing excellent public services which Canadians take for granted.

Finally I am proud to belong to a Public Service that can serve Conservative and Liberal governments with equal diligence and whose record for integrity, impartiality and professionalism is respected around the world.

I think Canadians have a Public Service of which they can be immensely proud — and I think it is time they stood up and said so.

Write. Explain. Share. Illuminate.

If you've got something to say, say it in

MANAGER'S

MAGAZINE

MANAGER'S Magazine is published explicitely for managers in the federal Public Service. We invite you to contribute. If you have solutions and suggestions that transcend the interests of a single department, talk to us.

Share your concerns, your dilemmas, your problems. And yes, your successes. MANAGER'S Magazine is YOUR forum.

publique qui peut évacuer au nord du Manitoba 35 000 personnes dont la vie a été menacée par des feux de forêt dévastateurs l'été dernier. Je suis fière de fonctionnaires comme Janet King, de la Commission géologique du Canada, qui a découvert récemment la plus ancienne masse rocheuse au monde et permis ainsi de réécrire complètement l'histoire du Bouclier canadien.

Je suis fière des efforts que nous déployons en coulisse pour amener les deux parties à la table de négociation à renouveler leurs conventions collectives. Le public n'a pas entendu parler d'Air Canada, de la Voie maritime du Saint-Laurent, CN, CP et VIA - organismes pour lesquels les agents de conciliation de la fonction publique ont contribué à éviter une grève. Le public n'a pas non plus entendu parler de nos agents de santé et de sécurité qui ont dirigé les travaux visant à mettre sur pied un système d'étiquetage des produits chimiques dangereux employés dans les lieux de travail modernes et qui ont réussi à obtenir non seulement l'accord des employeurs et des syndicats mais aussi de tous les gouvernements provinciaux et territoriaux afin que tous adoptent le même système — un exploit diplomatique tout autant qu'administratif.

Je suis fière de faire partie d'une fonction publique qui comprend la Garde côtière. L'an dernier, quatre employés ont perdu la vie dans de vaillants efforts de secours.Notre Agence de développement international est sans égal aux yeux du Tiers monde; notre directeur général des élections est sollicité pour aider de nouveaux pays indépendants comme la Namibie à organiser des élections libres et justes.

Je suis fière d'une fonction publique dont les efforts en vue de donner des promotions à des femmes, à des membres des minorités visibles et à des personnes handicapées compétentes servent d'exemple à tous les autres employeurs.

Je suis fière d'une fonction publique canadienne qui a mis au point une base de données informatisée sur plus de 14 000 oeuvres d'art, et dont Interpol Canada se sert pour essayer de retracer des toiles volées d'une valeur inestimable.

Je suis fière des contrôleurs aériens, des gardiens de prison, des agents de douane, des infirmiers et infirmières, des scientifiques, des secrétaires et des commis qui travaillent dans l'ombre, jour après jour, afin de fournir d'excellents services que les Canadiens tiennent pour acquis.

Je suis, enfin, fière d'appartenir à une fonction publique qui peut servir des gouvernements conservateurs et libéraux avec la même diligence et qui est réputée dans le monde entier pour son intégrité, son impartialité et son professionnalisme.

Je pense que les Canadiens ont une fonction publique dont ils peuvent être très fiers et que le moment est venu de le clamer bien haut.

Écrire. Expliquer. Partager. Éclairer.

LA REVUE DES

GESTIONNAIRES

vous cède la parole.

La Revue des gestionnaires s'adresse spécialement aux cadres supérieurs de la fonction publique fédérale. Nous serions heureux que vous y collaboriez. Vous avez des solutions et des suggestions pouvant être utiles à d'autres ministères, venez nous en parler!

Venez nous faire part de vos préoccupations, de vos problèmes et des dilemmes auxquels vous êtes confrontés. Mais, n'oubliez surtout pas vos réalisations!

La Revue des gestionnaires, c'est pour vous!

d'action positive et de parité salariale bien avant le secteur privé. C'est ce qui arrive quand il faut être le gouvernement de tous les citoyens dans un pays aussi vaste et aussi diversifié que le Canada. Ce facteur influe non seulement sur la rapidité et la qualité de nos opérations, mais aussi sur leur coût.

Nous faisons des pieds et des mains pour montrer aux Canadiens que nous dépensons les deniers publics honnêtement et, par-dessus tout, dans les règles. Nos vérificateurs internes et externes, nos évaluateurs, les comités parlementaires et les députés pendant la période de questions constituent, collectivement, une batterie de mécanismes d'examen auquel aucun P.D.G. du secteur privé n'est confronté. S'assurer qu'il existe des réponses à jour au cas où des questions seraient posées pendant la période de questions quotidienne coûte environ 12 000 $ par mois à Travail Canada.

Nous nous sommes retrouvés avec une culture administrative où les valeurs jouent un rôle secondaire par rapport au respect des règlements. Les gestionnaires se soucient davantage de laisser des pistes de vérification que de faire leur travail. Le fait que mon monde soit différent de celui de mon homologue du secteur privé signifie que les outils à notre disposition et les contraintes auxquelles nous devons faire face diffèrent considérablement. Ce n'est pas moi qui prend la décision finale au sujet du nombre ou de la diversité des personnes et des budgets nécessaires pour s'acquitter des tâches qui incombent à Travail Canada selon la loi. Je n'ai pas beaucoup de pouvoirs pour récompenser les meilleurs employés, ni pour faire des promesses au sujet de l'évolution des carrières dans quelques années. Quand mon gestionnaire le plus brillant est attiré par les salaires plus élevés du secteur privé, tout ce que je peux faire, la plupart du temps, c'est lui souhaiter bonne chance. Ce système ne nous donne pas toujours les outils dont nous avons besoin pour faire notre travail efficacement. Or, on nous demande de fournir un rendement élevé comme si nous les avions.

Mais j'aperçois cependant de la lumière au bout du tunnel bureaucratique.

Un changement bienvenu

Le 12 décembre, le Premier ministre a annoncé la création de Fonction publique 2000. Ce projet vise à bâtir la fonction publique dont le Canada aura besoin pour s'engager avec confiance dans le nouveau siècle. Première tentative réelle de réforme de la fonction publique depuis plus de 20 ans, ce programme part de la prémisse que le problème ne se trouve pas dans le système mais plutôt que le problème, c'est le système.

Fonction publique 2000 s'attaquera de front à un grand nombre des contraintes que j'ai décrites. Il permettra d'examiner la manière dont nous embauchons les employés, les mettons à pied, classifions les postes, récompensons les réalisations et punissons la paresse, pouvons mettre au point des organisations plus souples, pouvons améliorer les relations avec les syndicats de la fonction publique et surtout comment nous pouvons améliorer le service au public — qui constitue notre raison d'être.

Il y a eu par le passé des tentatives de réforme importante de la fonction publique, mais elles ont dû céder la place à d'autres priorités avant d'avoir pu être menées à terme. Ce qu'il y a de différent cette fois-ci, c'est le soutien et l'engagement explicites du Premier ministre. Cette fois-ci, il n'est pas question de rafistoler le système. Nous allons en créer un de toutes pièces, qui nous mènera dans le monde global de l'électronique et de l'information. Et nous, qui oeuvrons déjà dans ce monde, nous nous réjouissons de cette réforme dont le besoin se fait sentir depuis longtemps. Si nous pouvons rationaliser nos procédés et améliorer notre productivité, ne serait-ce que de 10 p. 100, nous économiserons environ 1,7 milliard de dollars par année, uniquement en masse salariale.

Si la société obtient le genre de gouvernement qu'elle mérite, elle obtient aussi le genre de fonction publique qu'elle mérite. Si les Canadiens font de la fonction publique un bouc émissaire pour tout ce qui ne va pas dans la société, les jeunes Canadiens les plus brillants et les plus talentueux n'entreront pas dans la fonction publique et toutes ces critiques finiront par donner raison aux prophètes de malheur.

Une fierté sans réserves

Je suis fière d'une fonction publique qui, en quelques heures, peut mettre sur pied un service téléphonique 24 heures sur 24 afin que les gens puissent demander des nouvelles de parents surpris par des situations d'urgence comme le tremblement de terre de Mexico ou le massacre de la place Tiananmen; et je suis fière d'une fonction

Les journaux adorent nous raconter ce qui se passe dans les grandes entreprises. On voit des manchettes dans le cahier des affaires du genre «Nouvelle technologie source de profits chez DuPont» ou encore «Remue-ménage rentable chez Alcan».

Le gouvernement ne reçoit jamais autant d'attention. Je devrais acheter de l'espace dans le Toronto Star pour pouvoir lire une manchette comme «Des innovations à Travail Canada font économiser des millions aux contribuables».

La fonction publique est jugée d'après ses erreurs et non d'après ses réalisations. Elle en est donc venue à rechercher de façon paranoïaque à administrer le pays sans commettre d'erreur.

Depuis le milieu des années 70, les opérations gouvernementales ont fait l'objet d'un examen de plus en plus méticuleux de la part des médias, des comités parlementaires, des groupes d'intérêt, du Vérificateur général, du Commissaire aux langues officielles et du Commissaire aux droits de la personne — qui cherchent tous à découvrir les habitudes de gaspillage, à exposer les excès, à faire ressortir les lacunes et à imposer à la fonction publique des normes extrêmement élevées ou impossibles à atteindre. Toute constatation défavorable est étalée dans les médias.

Quand les conséquences des erreurs deviennent très élevées et qu'il n'est pas très payant de courir des risques, tout être rationnel, peu importe l'organisation où il se trouve, prend des mesures pour se protéger. C'est alors qu'on voit apparaître des paliers de gestion superflus qui ne servent qu'à surveiller le travail des autres. Les procédures réglementaires prennent le pas sur le bon sens et de nouveaux organismes surgissent pour fixer de nouvelles règles. Mais personne n'abolit les anciennes. On renvoie les décisions à des comités, on noie la responsabilité et on prend des mesures pour que personne ne puisse agir de façon indépendante.

Habituellement, le secteur privé réagit en nous disant de commencer à diriger le gouvernement comme on dirige une entreprise privée.

Autre monde, autre moeurs

Mais les gens d'affaires qui entrent au gouvernement se rendent vite compte que les secteur privé et public sont des mondes très différents et que ce qui est bon pour l'un ne l'est peut-être pas pour l'autre.

Nous pouvons et nous devons tenter de diriger les opérations gouvernementales plus méthodiquement, mais nous ne pouvons pas nécessairement diriger le gouvernement à la manière d'une entreprise privée. Le cadre politique suppose inévitablement une façon de travailler différente de celle du secteur privé. L'image que nous projetons peut être aussi importante que ce que nous faisons. C'est ce besoin de tenir compte de l'image qui constitue la réelle différence entre une gestion efficace et une gestion déficiente. C'est ce défi que doivent relever les cadres du gouvernement.

Au gouvernement, nous avons l'obligation incroyable de traiter nos clients avec équité et sur un pied d'égalité et de diriger nos opérations en ce sens. Il faut qu'on sente que nos décisions de gestion donnent à tous les Canadiens, peu importe leur province, leur région, leur sexe ou leur langue, une chance égale aux avantages que le Canada a à offrir. Cette obligation peut nous inciter à des comportements que les gens d'affaires trouvent peut-être difficiles à accepter.

Elle signifie que de nombreux ministères ont des bureaux dans toutes les provinces, qu'ils en aient besoin ou non. Une fois ouverts, ces bureaux sont bien difficiles à fermer — surtout dans les régions défavorisées du pays, où leur fermeture donnera aux citoyens l'impression que le gouvernement fédéral «leur tourne le dos».

L'obligation d'être équitable signifie que les ministères doivent fournir des services de qualité comparable aux résidants de Kingston et à ceux de Baker Lake, peu importe l'écart de coûts. Elle en est même venue à signifier que les fonctionnaires reçoivent le même traitement, qu'ils travaillent à Toronto ou à Charlottetown.

C'est ce même appel à l'équité qui a poussé le gouvernement à s'engager dans des programmes d'équité en matière d'emploi,

. Maison Blanche sous Ronald Reagan
ait pleine conscience de la puissance des
leurs télévisuelles, de l'importance de la
ance de photos qui peut transcender le
tre des médias pour parvenir directement
ns le foyer de tous les Américains.

ne hiérarchie des communications
n conseiller en communications de
nald Reagan a établi une hiérarchie des
mmunications.

ut à fait à la base, on y trouve les
inions, pour ou contre le libre-échange,
r exemple. Un échelon plus haut, ce sont
s *attitudes*, qui annulent les effets des
inions. Au sommet de la pyramide
ennent les *valeurs*, qui oblitèrent toutes
s attitudes et les opinions : liberté,
uverainеté et responsabilité, par exemple.
e niveau de fonctionnement le plus
ficace est celui des valeurs, que le
nseiller en question appelait «le territoire
Ronald Reagan». De toute évidence,
onald Reagan était un maître de la com-
unication.

ans les années 90, nous verrons de plus en
lus cet élément de rayonnement personnel
de conviction intérieure, et de moins
n moins de principes idéologiques fermes.

Conclusion
Au cours cette décennie, le succès dans
domaine des communications dépendra
'une intégration authentique de la planifi-
ation des politiques et de la définition
'une stratégie de communication. Il ne
uffira plus de s'intéresser pour la forme à
activité des spécialistes des communica-
ons. L'organisation devra savoir dès le
épart ce que le public pense, cibler son
uditoire, modeler en conséquence ses
essages et prévoir les préoccupations du
ublic au lieu d'y réagir.

LES EFFORTS RÉCOMPENSÉS
(Suite de la page 48)

En fin de compte, ce projet a réussi parce que tout le monde y a participé. Il n'a pas été perçu comme étant imposé par un organisme central, mais comme une initiative du Service de la conservation et de la protection. Les cadres supérieurs ont travaillé avec les agents de classification, donnant ainsi une très grande crédibilité aux résultats obtenus. Les gestionnaires ont profité de toutes les occasions données pour intervenir auprès du comité, que ce soit lors de représentations officielles, de réunions spéciales ou de rencontres informelles. De cette façon, les situations les plus délicates ont été réglées pendant la durée du mandat du comité. Ce projet a aussi représenté un excellent apprentissage autant pour les gestionnaires que pour les agents de classification, ce qui constitue un acquis intangible mais important.

Conclusion
L'examen de la classification fut une entreprise valable et efficace. Cet élan se répercutera sur l'examen à venir des autres postes de gestionnaires et du personnel de la Protection de l'environnement. En tant qu'organisation, ce service occupe une position enviable parce qu'il est maintenant en mesure de consacrer son temps et son énergie à la prestation de ses programmes et de satisfaire aux fortes attentes de la population concernant la protection de l'environnement. L'examen a demandé beaucoup de travail pendant ces dix mois. Mais le jeu en valait la chandelle.

DEUX POIDS, DEUX MESURES
(Suite de la page 7)

Tous les mois, Approvisionnements et Services Canada expédie environ 8 millions de chèques de sécurité de la vieillesse, de supplément du revenu garanti, de pensions du Canada et d'allocations familiales. En comparaison, Reader's Digest, la revue qui a le plus gros tirage au Canada, distribue 1 million d'exemplaires par la poste.

Quand le Reader's Digest n'arrive pas le jour prévu, peu de gens normalement s'en soucient. Un jour ou deux plus tard, l'abonné écrira ou téléphonera peut-être au service de distribution, mais il pourra probablement se passer pendant encore quelques jours de la version condensée des *Frères Karamazov.*

Il en va autrement pour un chèque de pension. La personne âgée qui doit payer ses factures est contrariée quand son chèque n'arrive pas à temps. Même si 98 p. 100 des chèques de pension sont livrés dans les délais, c'est de celui qui arrive en retard que parle le journal local. Cela m'amène au troisième facteur.

La fausse représentation dans les médias
Peu de journalistes connaissent bien la fonction publique, ses traditions, sa culture institutionnelle ou le cadre dans lequel les hauts fonctionnaires doivent oeuvrer. Cette ignorance transparaît dans le contenu, le style et même le ton des reportages. Quand les fonctionnaires commettent une erreur, on dit qu'ils se mettent les pieds dans les plats. S'ils font preuve de prudence, on dira qu'ils traînent la patte. Quand ils n'ont rien à dire, on suppose qu'ils ont quelque chose à cacher.

présentés toutes les heures ou toutes les demi-heures, la radio est la source de nouvelles la plus fraîche. Ses délais sont très serrés et elle doit constamment mettre à jour ses informations.

Les émissions de type magazine (*As It Happens* de CBC, par exemple) et celles que la radio présente aux heures de pointe des automobilistes offrent une bonne occasion de passer votre message.

Pour connaître les médias

Avant de chercher à susciter l'intérêt des médias, une organisation doit se poser quelques questions fondamentales. Quelle image de marque veut-elle projeter? Comment le public la perçoit-elle à l'heure actuelle? Quelles questions d'actualité peuvent se répercuter sur ses opérations? La démolition du Mur de Berlin a considérablement atténué la tension nucléaire et réduit en conséquence l'appui public et politique pour les budgets de défense et les activités commerciales reliées à la défense. Les questions environnementales figurent en tête des problèmes de l'heure et constituent un sujet très facile à exploiter pour les médias sur le thème «l'intérêt public contre la cupidité des entreprises». L'anxiété et la crainte de l'avenir constituent une toile de fond idéale pour tous les articles ou les émissions concernant l'environnement. Même si la menace des BPC est du «réchauffé» pour les médias, ceux-ci trouvent difficile de revenir sur leurs nouvelles alarmistes à ce sujet. Pourquoi réduire l'intérêt d'un bon sujet en donnant des faits objectifs?

Quelles stratégies a votre organisation pour transmettre son message à une opinion publique assaillie de toutes parts par une marée d'informations? Comment susciter et maintenir l'intérêt à l'égard de ce message? Ou, comme c'est nécessaire parfois, comment amener le public à se *désintéresser* d'une question?

Les médias ne sont pas les seuls à modeler l'opinion publique, mais ils exercent leur influence de deux façons différentes : en jouant le rôle d'un filtre qui concentre l'attention du public et en agissant comme accélérateur ou comme freins. Une organisation peut réussir à définir un programme général, mais le déroulement des événements dépend souvent de la façon dont les médias présentent le sujet. Une couverture en direct donne à l'auditoire l'occasion de «ressentir» l'événement à mesure qu'il se déroule, mais entraîne souvent un durcissement des positions ou fait monter le ton de la discussion. Par ailleurs, la couverture en direct offre aux protagonistes un certain degré de rétroaction instantanée qui leur permet de changer de ton ou de modifier leur position.

Les médias cherchent à projeter d'eux-mêmes l'image de simples messagers. Autrement dit c'est comme si l'on disait que Pete Rose ne faisait qu'acheter des billets de loterie à l'occasion. Bien sûr, en niant leur pouvoir, ils évitent d'assumer la responsabilité des conséquences.

Comment donc traiter avec les médias en cherchant à réaliser des changements?

Pour réaliser des changements

Si l'on veut atteindre un objectif important, il ne faut pas perdre de vue que, pour les médias, il y a toujours un gagnant et un perdant. Comme l'a dit George Bernard Shaw, un gouvernement qui déshabille saint Pierre pour habiller saint Paul pourra toujours compter sur l'appui de Paul. Le fait qu'il y ait vraiment un gagnant et un perdant n'est pas en soi très important. À l'âge de l'anxiété de l'information, la perception est devenue réalité.

Le grand physicien Max Planck a écrit: «Les gens ne se convertissent pas aux nouvelles théories. C'est tout simplement que la vieille garde finit par mourir.» Pensez à la conversion au système métrique. Maintenant que les écoliers qui ont grandi en métrique forment la majorité, l'opposition violente a disparu. Tout changement est réalisable si l'on sait attendre.

Les «valeurs télévisuelles»

À l'ère de la télévision, les spécialistes de la communication sont constamment à la recherche de symboles pour des valeurs. Bien sûr, le danger est qu'il faut alors prendre des décisions en fonction d'émotions.

En communication, il faut toujours se poser la question suivante: «Qui est crédible et auprès de quels groupes?» Les stratèges cherchent des porte-parole ou des leaders «en résonance», c'est-à-dire qui sont exactement sur la même longueur d'onde, parce qu'ils peuvent alors devenir des symboles et influer en conséquence sur les perceptions du public.

La télévision provoque un relâchement des liens traditionnels de loyauté : religion ou affiliation politique. Par conséquent, l'expression d'une idéologie ne touche son but que si elle est en harmonie avec le système de valeurs de l'auditoire cible. Et c'est précisément là qu'intervient le symbolisme.

ermettra de bien comprendre l'organisa-
ion. Or, si ces renseignements s'arrêtent à
a haute direction, la valeur du sondage
'en trouve diminuée. Les employés aiment
ien qu'on leur demande leur opinion, mais
ls sauront si on les a entendus uniquement
i la direction leur fait part de ses commen-
aires. Profitez de la bonne volonté des gens
t établissez un mécanisme contrôlé
le réactions.

Dès le départ, une stratégie de communica-
ion doit tenir compte non seulement des
ésultats, mais également d'une méthode
ui permette de faire part à tous les
ntéressés des mesures prises à la suite du
ondage. Une telle attitude ancrera dans
'esprit des employés le lien qui existe entre
valuation et action.

Comme résultat

La participation des employés à la planifi-
cation par l'entremise de sondages est
une excellente façon de choisir des mesures
que le personnel de l'entreprise appuiera.
Une stratégie de communication des
résultats et des mesures à prendre est une
heureuse initiative qui donnera un maxi-
mum de résultats par rapport aux ressources
investies.

Les sondages ne sont pas un remède à
tous les maux d'une organisation. Quand on
leur accorde leur valeur réelle, ils peuvent
devenir des instruments de diagnostic,
de communication et, éventuellement, de
gestion efficace de l'organisation.

LA MARQUE DE L'EXCELLENCE
(Suite de la page 36)

L'essentiel

Les programmes individuels de communications comme les relations avec les médias, les relations communautaires, les affaires publiques et les relations avec les employés donnent de meilleurs résultats quand ils sont gérés de façon stratégique. Les programmes de communication efficaces favorisent à la longue le développement de liens stables avec les publics stratégiques. Ces programmes particuliers sont non seulement efficaces, mais ils augmentent l'efficacité de l'organisation dans son ensemble en aidant à la gestion des conflits et en réduisant les coûts de la réglementation, des pressions et des litiges. Par ailleurs, les bonnes relations publiques sont rentables à l'interne, parce que les communications symétriques avec les employés augmentent leur satisfaction au travail.

Les bonnes relations publiques sont, semble-t-il, une façon efficace de faire des affaires.

Note

Hormis moi-même, l'équipe comprenait David Dozier de la San Diego State University, William Ehling de la Syracuse University, Larissa Grunig de l'University of Maryland, Fred Repper, ex-vice-président de Gulf States Utilities de Beaumont, au Texas, et Jon White du Cranfield Institute of Technology au Royaume-Uni et autrefois de la Mt. St. Vincent's University de Halifax.

QUI MÈNE LA BARQUE?
(Suite de la page 39)

parler au cours de la période de questions à la Chambre des communes dans l'après-midi. Cela permet à la télévision de la reprendre, avec plus de détails, aux informations du soir.

L'explosion des publications spécialisées, notamment les journaux et les revues d'affaires, est le plus important développement qui se soit produit dans le domaine de la presse écrite. D'après John MacFarlane, ancien éditeur et rédacteur en chef du *Financial Times of Canada* : «La popularité des questions commerciales pourrait bien découler de l'apparition d'un nouveau genre de journalisme qui présente le monde des affaires sous la forme d'un sport pour grand public, avec ses gagnants, ses perdants, ses sauveurs et ses prédateurs.»

On constate donc que la télévision a eu des répercussions sur la manière dont les journaux présentent leurs articles.

Au Canada, 71 p. 100 des gens lisent un quotidien pendant 33 minutes en moyenne, et 34 p. 100 consacrent 22 minutes par jour à la lecture de revues. Pour le moment du moins, la presse écrite est loin d'être morte et enterrée.

La radio

Nous ne pouvons pas non plus faire abstraction de la radio : 69 p. 100 des Canadiens l'écoutent pendant 69 minutes par jour en moyenne. Les gens se réveillent au son de la radio, qui constitue souvent leur premier contact avec les nouvelles de la journée. Avec ses bulletins d'information

Un sondage suscite effectivement des attentes. Les employés à qui on demande d'exprimer leurs opinions s'attendent à ce que cela serve à quelque chose. Mieux vaut s'abstenir de faire un sondage que d'en effectuer un sans y donner suite. Les employés s'estimeront alors lésés et croiront que la direction voulait se donner bonne conscience en faisant mine de les écouter.

Voici les principes clés pour la gestion des attentes :

- Le sondage ne doit porter que sur les secteurs que vous êtes prêt à aborder.
- Vous devez préciser que même ces secteurs sont en concurrence avec d'autres pour l'obtention de modestes ressources.

Il ne faudrait pas que le sondage soit perçu comme une façon d'établir la liste des désirs des employés, mais plutôt comme un moyen d'aider la direction à établir les priorités et les possibilités de succès des choix possibles.

Les employés acceptent plus volontiers l'honnêteté que des promesses non tenues.

4. Garantir aux employés la confidentialité des données. On n'insistera jamais assez sur ce point. Ce qui caractérise les organisations, c'est le pouvoir et la politique. Cela est ressenti jusqu'aux échelons inférieurs, et parfois de manière beaucoup plus profonde à ce niveau-là. Aux yeux des employés, un sondage sans garantie de confidentialité est un sondage qui risque fort d'attirer des représailles de la part de la haute direction, peu importe la noblesse des intentions.

Les données brutes d'un sondage ne devraient être lues que par quelques personnes clés chargées de les analyser. Limitez au strict minimum les données démographiques comme l'âge, le sexe ou l'état civil afin que personne ne puisse être reconnu. Si vous prévoyez établir des groupes, demandez aux membres du groupe de respecter la confidentialité des réponses de leurs collègues.

L'assurance que les renseignements seront confidentiels suscitera un taux de réponse beaucoup plus élevé, et incitera une participation beaucoup plus spontanée dans les groupes. L'assurance que la direction n'aura pas accès aux réponses individuelles permet de recueillir des renseignements qu'il serait difficile et très coûteux d'obtenir autrement.

5. Limiter le sondage à quelques sujets clés. Le contenu de tout sondage, peu importe la méthode utilisée, doit être pensé de manière à donner des résultats d'une grande valeur lors de l'évaluation. Le questionnaire doit être relativement court et facile à remplir.

Parfois, par crainte d'oublier quelque chose d'important, on peut être tenté d'ajouter un peu de tout au sondage. Outre les attentes irréalistes qu'elle risque de susciter, cette méthode crée des problèmes d'analyse des données. La multitude des renseignements à analyser et l'incertitude quant au problème le plus important risquent de paralyser l'organisation dans son analyse. Il est alors difficile d'utiliser les données ou de prendre des mesures concrètes.

Examinez d'abord les sujets à aborder et éliminez toute question à laquelle vous ne pourrez donner suite. Assurez-vous que tous les sujets retenus auront quelque répercussion sur les objectifs. C'est là une question de conception de sondage pour laquelle le recours aux spécialistes est très utile.

6. Faire du sondage une communication bilatérale positive. Un de mes collègues s'est entretenu récemment avec le président d'une organisation qui éprouve des difficultés à conserver son personnel. On prévoyait mener auprès des employés un sondage d'attitude pour déterminer ce qui pouvait les inciter à rester ou à partir. Le président craignait que l'idée d'un sondage laisse croire aux employés qu'il se passait quelque chose de grave au sein de la compagnie.

Un sondage mal conçu peut effectivement transmettre un message négatif. Par contre, un sondage bien structuré peut entraîner un processus d'évaluation réaliste et vraisemblable, dans un contexte positif.

Il ne faut jamais sous-estimer la valeur des communications verticales que peut susciter un sondage. Le sondage indique aux employés que, d'une part, la direction admet qu'aucune organisation n'est parfaite et, d'autre part, que les employés assument une certaine responsabilité dans l'efficacité de l'entreprise. Mais surtout, le sondage montre que la direction est à l'écoute et qu'elle apprécie les idées de ses employés à leur juste valeur.

7. Communiquer aux employés les résultats des sondages et les mesures envisagées

Un nombre étonnant d'organismes ne tiennent pas compte de cette règle.

Un sondage auprès des employés peut devenir une mine de renseignements qui

PANACÉE OU BOÎTE DE PANDORE
(Suite de la page 32)

financier, technique et humain — qui peuvent aider ou nuire. Il faut mesurer également la motivation et la détermination exprimées à l'égard de la réalisation des objectifs. Vous saurez ainsi si vous êtes bien équipés pour parvenir à vos fins.

Finalement, connaissant la capacité et la volonté de réaliser les objectifs, vous pourrez évaluer les différentes perspectives et choisir celle qui s'adapte le mieux à l'organisation et à ses employés.

Planification du sondage

Il arrive trop souvent que la planification se fasse du haut vers le bas. Les cadres supérieurs définissent les objectifs — c'est d'ailleurs leur rôle — mais les évaluations se fondent sur des conversations occasionnelles avec deux ou trois subalternes de confiance. Les gestionnaires se leurrent souvent en croyant avoir une perspective d'ensemble sur une situation donnée. Ils et elles peuvent se concentrer adéquatement sur les aspects financiers et techniques, mais feront des suppositions à propos des ressources humaines ou encore ignoreront tout simplement cet aspect, négligeant, par le fait même, la troisième étape essentielle, à savoir : l'évaluation de la capacité et de la volonté d'agir.

La tentation est forte de passer directement de l'établissement des choix possibles à l'évaluation, puis à l'action. Or, c'est là une démarche hasardeuse, car on risque de ne pas tenir compte des faiblesses de l'organisation ou de ne pas susciter chez les employés l'engagement nécessaire à la réussite.

Utilisé comme outil de gestion, le sondage des employés s'avère le plus utile quand il permet d'évaluer la capacité et la volonté d'agir à la troisième étape. Puisque le sondage permet d'obtenir le point de vue des employés, il donne une image plus juste puisqu'il ne tient pas exclusivement compte de l'opinion privilégiée de la haute direction. À ce stade-ci, et c'est peut-être l'élément le plus important, le sondage permet de connaître la motivation des employés. Ce facteur déterminera le succès ou l'échec dans la poursuite des objectifs.

Un sondage réalisé à l'étape trois peut également contenir des questions qui portent directement sur des choix définis à l'étape deux. Le fait de demander aux employés d'évaluer des choix leur confirme leur part de responsabilité quant au succès des initiatives auxquelles ils ont participé.

La motivation des employés se révèle particulièrement importante lorsque, parmi les choix, figure un programme de ressources humaines. Aucune entreprise ne songerait à lancer un produit avant d'avoir mené une étude de marché. Un sondage est un peu comme une étude de marché : le programme correspond au produit et les employés sont le marché visé.

Refermer la boîte de Pandore - pour de bon

La plupart des arguments invoqués contre les sondages portent sur la façon de les effectuer. L'expérience enseigne qu'il existe sept règles pour éviter d'ouvrir la boîte de Pandore, et ce sont là «les Règles d'or» du sondage.

1. Obtenir l'appui de la haute direction. Il faut conférer à un cadre supérieur ou à un chef de direction le rôle principal. Vous indiquez ainsi très clairement aux employés qu'il s'agit d'un processus sérieux et que vous vous attendez à ce qu'ils participent à la planification.

Un trop grand nombre de sondages bien intentionnés n'aboutissent à rien parce que personne n'avait prévu la participation de la haute direction. Les décideurs clés, virtuellement menacés, ou ceux qui ne font pas confiance au processus, doivent participer au projet et être au courant, notamment, de la manière dont on entend utiliser les résultats.

Si la direction oppose une résistance importante et insurmontable, mieux vaut oublier le sondage.

2. Prévoyez aborder tous les types de résultats. Nombre de gestionnaires s'imaginent bien percevoir le mode de pensée de leurs employés, à tort ou à raison. Votre stratégie de communication et de traitement des résultats doit prévoir toutes les éventualités.

Évitez la tentation d'interpréter les résultats. La véritable valeur d'un sondage n'est pas de confirmer que vous connaissez déjà les problèmes, elle est plutôt de découvrir pourquoi ils existent. C'est en préparant un sondage qui vous permettra d'évaluer à la fois les faiblesses et les points forts que vous pourrez obtenir des résultats valables.

3. Gérer les attentes des employés dès le départ. L'une des plaintes les plus fréquentes au sujet des sondages est qu'ils suscitent chez les employés des attentes qui ne sont pas réalistes.

- *Perspectives* ... une publication mensuelle destinée aux employés, présente articles et photographies sur les membres et les départements du Groupe, en mettant l'accent sur les activités des employés.
- *Grapevine* ... un bulletin de nouvelles bimensuel sur vidéocassette qui parle des employés et de leur compagnie.
- *Rapport annuel des employés* ... une série de documents qui mettent en lumière les activités des employés et qui résument les états financiers et les résultats du service à la clientèle.
- *Bulletins* ... communiqués internes publiés selon les besoins, affichés sur les tableaux d'affichage et distribués aux employés par l'entremise des gestionnaires.
- *Tableaux d'affichage électroniques* ... bulletins de nouvelles diffusés par l'entreprise aux employés qui ont accès aux réseaux de communications Envoy, CRIS, OI*STAR et maxum.
- *Publications spéciales* adaptées à des besoins spécifiques de communication.
- *Centre de ressources d'information* ... une bibliothèque spécialisée dans les affaires et les télécommunications.
- *Newsline* ... une ligne téléphonique d'information de la B.C. Tel au sujet des questions-clés touchant les employés et l'entreprise, selon les circonstances.
- *Infonets* ... Séances d'information entre les employés et la direction.

Des vérifications annuelles — conçues pour mesurer le degré de satisfaction des employés vis-à-vis de ces moyens de communication et pour guider la direction sur les améliorations à apporter — permettent de suivre les progrès. Les résultats ont été impressionnants.

Par exemple, la première vérification a permis de constater que le nombre de lecteurs de la revue de l'entreprise connaît une hausse constante depuis 1983. À l'époque, moins de 60 p. 100 des employés disaient avoir lu la publication, alors qu'aujourd'hui cette proportion dépasse 90 p. 100.

Un plus grand nombre d'employés lisent les bulletins sur la gestion : 99 p. 100 des gestionnaires et 77 p. 100 des employés subalternes disent les lire, comparativement à 74 p. 100 des gestionnaires et à 49 p. 100 des employés subalternes en 1983.

Point plus important encore, plus de 90 p. 100 des cadres et 70 p. 100 des employés subalternes estiment que les communications de la compagnie sont honnêtes et ouvertes. En 1983, les chiffres étaient de 62 p. 100 et de 53 p. 100 respectivement.

Pour la première fois, 69 p. 100 des employés disent que les bulletins et la revue de la compagnie constituent leurs premières sources de renseignements sur la B.C. Tel En 1984, seulement 26 p. 100 des employés étaient de cet avis.

Les programmes de communications de la B.C. Tel sont également évalués à l'extérieur lors de concours auxquels participent les meilleures entreprises nationales ou internationales. Tout récemment, la compagnie a mérité dix prix pour des programmes vidéo et six prix pour des publications.

D'autres sondages internes ont permis de constater que les employés jugent maintenant l'entreprise plus réceptive; les trois quarts d'entre eux affirment que les politiques de l'entreprise révèlent une certaine souplesse et qu'il est plus facile désormais d'obtenir des changements. La plupart des employés estiment que la compagnie, à titre de fournisseur de produits et de services de télécommunication jouit d'une meilleure réputation depuis ces dernières années. Par ailleurs, plus de 90 p. 100 déclarent que la B.C. Tel a un avenir prometteur.

Le président directeur-général, Gordon MacFarlane, affirme que «d'un point de vue du service à la clientèle, 1988 a été notre meilleure année. Il faut donner aux employés le crédit qui leur revient... Je suis toujours impressionné par la fierté, l'engagement et la profondeur des sentiments exprimés par les employés envers la B.C. Tel».

Cette fierté et cet attachement prouvent combien les efforts de la B.C. Tel ont porté leurs fruits et sont de bon augure pour l'avenir de l'entreprise au cours de cette nouvelle décennie.

Note

Les cercles de qualité reposent sur le principe selon lequel dans toute organisation, les employés qui exécutent le travail sont les mieux placés pour proposer des solutions aux problèmes relatifs au produit ou au service offert.

ES JOUEURS ET LES ENJEUX
Suite de la page 25)

ıbstituer à la communication informelle
ui se fait à tous les instants, dans tous les
inistères et tous les services.

'n dernière analyse, les gestionnaires sont
: «facteur de changement» le plus impor-
ant. Les gestionnaires doivent se préoccu-
er du bien-être général de leurs employés
t créer un milieu de travail où les relations
umaines constituent une priorité. Cela veut
ire qu'ils et elles doivent être honnêtes,
uverts et accessibles.

Non seulement les organisations doivent
tre disposées à faire de la gestion des
essources humaines une priorité, elles
loivent aussi y consacrer le temps, l'effort
t l'énergie nécessaires. Leur engagement à
et égard doit se manifester dans toutes les
ctivités, tout au long de la carrière de
onctionnaire.

Avec un effectif de 215 000 employés dis-
ersés aux quatre coins du pays et s'occu-
ant de tous les domaines professionnels
ossibles et imaginables, il n'est évidem-
ent pas facile de tenir les fonctionnaires
u courant de tout ce qui est important et de
ire à chacun et à chacune de quelle façon
ls ou elle contribue au succès des opérations.

Il n'en reste pas moins que pour persuader les employés qu'ils sont vraiment la ressource la plus essentielle et la plus précieuse de l'organisation, il faut leur parler. Et il faut aussi les écouter.

Conclusion
Nous laissons le mot de la fin à David Zussman et Jack Jabes:

Il est évident que pour réaliser des changements dans la gestion des ressources humaines, améliorer les qualités de leadership des membres de la haute direction et définir une culture du secteur public, il faudra un effort concerté de la part de nombreux intervenants. Beaucoup de ministères ont déjà entrepris cette tâche, mais il faut bien se rendre compte qu'on ne peut changer du jour au lendemain les attitudes, les perceptions et les comportements.

Nous devons tous nous atteler à ce processus de changement et être prêts à travailler longtemps pour atteindre notre but. ✤

LA B.C. TEL EXCELLE
(Suite de la page 29)

Les communications
Tout en mettant en place des programmes de participation des employés, la compagnie cherchait également à donner plus d'ouverture et de pertinence aux communications officielles destinées aux employés.

«Nous avons mis l'accent sur l'ouverture en nous efforçant de donner à nos employés de l'information sur l'entreprise en temps opportun, dit M. Champion. Nous avons également souligné l'importance du rôle que nos employés jouent dans notre réussite et nous leur avons exprimé combien nous apprécions leur contribution.»

Les communications d'alors
En 1981, le programme officiel de communication interne de la B.C. Tel comportait trois principaux éléments :

- un journal interne publié toutes les deux semaines;
- des bulletins sur la gestion traitant des politiques de l'entreprise et des changements organisationnels, publiés selon les besoins;
- un rapport enregistré de 90 secondes, mis à jour quotidiennement et accessible par téléphone, grâce à un numéro sans frais.

Les communications d'aujourd'hui
Aujourd'hui, la compagnie a recours à divers moyens de communication pour renseigner tous les employés du Groupe B.C. Tel.

de solution des conflits et au règlement des revendications divergentes, ce qui est de bon augure. Médiation, conciliation, arbitrage sont des concepts qui procèdent d'un long passé honorable dans la tradition syndicale. Bien sûr, ils devraient demeurer essentiels au fonctionnement de ce milieu. J'espère cependant — et je crois qu'il en sera ainsi — que ces mêmes techniques pourront aider à gérer les tensions croissantes qui découlent des droits législatifs que l'on accorde de plus en plus à nos citoyens. Nous avons assisté à ce phénomène avec l'avènement de la Charte des droits et libertés. Évidemment, il est louable de concéder des droits; mais il ne faudrait pas oublier de donner à ceux et celles qui sont sur la ligne de feu l'occasion et les moyens de gérer de façon constructive les attentes créées et les revendications qui en résultent. Dans le monde du travail, il nous faut apprendre que le remède — ou plus précisément la découverte d'un compromis acceptable — est aussi important que la maladie. Si nous n'y arrivons pas, je crains que nous ne nous entre-déchirions petit à petit.

TOUT VA TRÈS BIEN...
(Suite de la page 21)

les contrariétés que rencontrent les gestionnaires partout au pays et de les porter à l'attention des personnes qui peuvent les régler. Nous avons l'intention d'utiliser ces lettres au Service correctionnel du Canada comme l'un des mécanismes qui nous aidera à respecter nos objectifs dans le cadre de «Fonction publique 2000».

Le point de vue des gestionnaires
Plusieurs de nos gestionnaires nous affirment que le fait d'écrire ces lettres leur donne l'occasion de prendre du recul et de s'arrêter pour réfléchir à la situation. Et bien sûr, cela leur permet de faire le point sur leurs exploits ou sur leur mécontentement — et d'en parler.

Fait intéressant, plusieurs personnes nous ont dit que le fait de mettre un problème par écrit leur demande d'abord de le définir. Ce simple exercice les mène souvent à une solution qu'elles ne croyaient pas pouvoir trouver d'elles-mêmes.

Chacun et chacune d'entre nous a découvert et appris à apprécier la grande créativité qui existe au sein de l'organisation. Mais ce qui nous a réellement étonnés, c'est à quel point le partage et la reconnaissance de ces idées créatrices étaient limités. Ces lettres ont libéré une grande dose d'énergie créatrice qui a aussitôt été absorbée par l'organisation, pour l'amener à un plus haut niveau de performance. En lisant ces lettres systématiquement et attentivement, nous avons pu dresser d'impressionnantes listes de bonnes idées qui ont donné des résultats — des idées qui peuvent répondre très exactement aux besoins d'un ou d'une collègue ailleurs dans l'organisation. C'est ce qui nous a amené à distribuer une liste des «bonnes idées».

Où allons-nous?
Comme toute innovation, nos lettres des gestionnaires n'ont pas échappé à une évaluation critique et, par conséquent, ont nécessité certains ajustements. Nous avons récemment décidé que la série complète des lettres ne serait écrite que deux fois par année. Les membres du comité exécutif — les 12 personnes qui relèvent directement du commissaire — continueront d'écrire ces lettres chaque trimestre, s'inspirant de discussions qu'ils ou elles auront avec leurs subalternes. Le commissaire continuera lui aussi d'écrire une lettre trimestrielle au ministre s'inspirant des lettres reçues de ses subalternes immédiats.

Cela peut donner l'impression d'une grande corvée de lettres à écrire et à lire. Mais ce processus épargne en fait à l'organisation une quantité importante d'énergie qui deviendrait nécessaire si l'on devait s'occuper des problèmes beaucoup plus tard, alors qu'ils auraient pris de l'ampleur et seraient plus difficiles à corriger.

Mais plus important encore, quand le ministre demande au commissaire «Comment ça va?», celui-ci peut maintenant répondre dans le détail et en toute confiance parce que l'information dont il dispose est franche et d'actualité.

(Suite de la page 19)

de fermer une usine exigerait une justification, ainsi devrait-il en être du droit à la grève. Plus précisément, je peux imaginer une situation où des employés du secteur public qui voudraient débrayer devraient en faire la demande, et le tribunal qui entendrait la cause pourrait imposer d'autres options, allant de l'arbitrage obligatoire à l'extension de la période de médiation, comme solution de rechange à une action de grève. En outre, la possibilité de faire la grève ne serait disponible qu'à certaines conditions précises : elle serait accordée uniquement après un vote secret surveillé par une personne ou un organisme indépendant; seuls certains employés de l'unité de négociation seraient autorisés à faire la grève une fois assurés les services essentiels. Ou encore, la grève serait permise seulement après une période de temps donnée durant laquelle les parties seraient obligées de négocier de bonne foi avec l'intention de conclure une convention collective.

Emplois non syndicalisés

Jusqu'à présent, j'ai traité surtout de questions qui touchent les syndicats. Permettez-moi à présent d'aborder des thèmes qui vont sans doute faire surface dans les années 90 et qui concernent les employés non syndiqués en général et les gestionnaires en particulier. Autant dans le secteur public que privé, beaucoup de gestionnaires se sentent pris entre le marteau et l'enclume. D'un côté, leurs supérieurs exigent plus de productivité et d'efficacité; de l'autre, les gens qui travaillent sous leurs ordres résistent de plus en plus aux changements. Bien peu de ces gestionnaires ont reçu une formation dans la manière de diriger leur personnel. Aussi, au moment même où on leur demande une main-d'oeuvre productive, ils et elles ne peuvent compter sur l'aide de leur employeur pour les guider. Sans compter que les questions à régler sont loin d'être simples. Toutes les plaintes dont nous avons parlé résultaient directement d'une décision ou d'une action de la gestion. Les gestionnaires doivent donc tenir compte d'une foule de considérations juridiques propres à chaque cas lorsqu'ils prennent leurs décisions.

Voici deux exemples qui vont illustrer mon propos. Le SIDA est une terrible maladie. Il représente aussi un problème d'emploi difficile et délicat. Bien des employés ont une peur viscérale de travailler avec une personne atteinte du SIDA. Et les données médicales sur cette maladie peuvent changer : le virus pourrait bien être plus contagieux que ce qu'on a d'abord cru. Certaines études très récentes menées en Afrique semblent vouloir confirmer cette crainte. Si ce cas s'avère vrai, comment devront se comporter concrètement les gestionnaires envers les peurs des employés qu'ils supervisent? Ou, autre exemple, comment devront réagir les gestionnaires en ce qui concerne la question de la satisfaction au travail dans les années 90? Dans les années 60, et probablement dans les années 70, cette question n'était certainement pas un enjeu. Nul n'y avait pensé. Mais à présent, les employés exigent que leur travail ait une signification.

Comment est-ce que les gestionnaires vont répondre à ces événements et à ces tendances? Tout d'abord, je pressens que les efforts porteront sur la prévention. Il est de meilleure politique de mettre les gens à l'abri des problèmes en donnant les moyens voulus aux superviseurs ou aux gestionnaires qui sont les premières et les premiers à décider. En d'autres termes, quelques dollars et un peu d'énergie investis dans la formation peuvent faire économiser énormément d'argent et de temps quand les bonnes décisions sont prises dès le début. Je pense également que les gestionnaires deviendront plus créatifs dans les moyens qu'ils utilisent pour vérifier si le travail a réellement été accompli. Dans les années 90, on s'occupera davantage de la gestion des ressources humaines que de celle des ressources matérielles. Finalement, le secteur public a commencé à rechercher dans le secteur privé des idées et des techniques susceptibles de s'appliquer efficacement à la gestion des personnes et à la solution des problèmes d'emploi. Rien de surprenant à cela puisque le secteur privé a plus d'expérience dans les mécanismes des relations de travail et, raison plus importante encore, la recherche du profit motive les employés à apprendre comment s'adapter aux changements qui surviennent autour d'eux. Personnellement, j'y vois des raisons d'être optimiste.

L'endroit où nous nous dirigeons est en gros le miroir de celui d'où nous venons, avec des teintes plus vives et des contours plus larges. Il y aura plus de conflits, ne fût-ce que parce que notre société pluraliste sera plus diversifiée et qu'il sera plus acceptable de passer par les voies juridiques et administratives pour présenter des revendications et des plaintes. Mais ce n'est là qu'un aspect de l'avenir. L'autre, c'est que l'on accordera plus d'importance aux techniques

données précises et objectives peuvent les aider à décider ce qui n'a pas besoin d'être fait et où les efforts du personnel se perdent. Les programmes peu efficaces doivent faire place à de nouveaux projets. Les nouveaux programmes doivent être suivis étroitement et les ajustements ou les mises au rancart doivent être rapides. Les procédures doivent être constamment simplifiées et les gains doivent servir à compenser la croissance et à respecter les limites financières établies. Telle est la nouvelle raison d'être de ces systèmes et elle est des plus respectables.

De plus, ces fonctions sont une partie essentielle de la gestion quotidienne. La mesure du rendement et l'établissement d'objectifs doivent être ramenés dans les activités courantes; ce ne sont pas des tâches spécialisées, ce sont des outils utiles à chaque gestionnaire. C'est un numéro de corde raide que seuls les gestionnaires de programme peuvent exécuter. Pour que les données soient utiles, il faut éliminer le superflu accumulé au cours des années. Si les données peuvent être mises de côté pour une analyse ultérieure, c'est probablement qu'elles sont inutiles. Si le rapport n'atteint pas le dessus de la pile, il faut revoir les données. Cela veut dire qu'il est possible d'avoir trop de données et que le matériel inutile peut noyer et masquer ce qui serait utile; il faut savoir l'admettre.

Et c'est ainsi que nous nous tournons vers l'avenir - munis d'un système qui d'emblée, vous dit exactement ce que vous avez. Une gestion qui accomplit ses tâches à l'intérieur de paramètres clairement définis. Et pour ce faire, rien ne saurait être plus profitable que des systèmes de mesures de rendement et d'établissement d'objectifs bien conçus et judicieusement mis en pratique.

Il fut un temps où pratiquement rien n'était quantifiable quand il s'agissait de rendement du service public. Puis nous sommes passés au mythe où tout l'était. Il est temps de trouver un juste milieu plus réaliste. Nous sommes également à l'aube d'une époque où les gestionnaires ne font pas de mesures de rendement pour répondre aux besoins de quelqu'un d'autre, mais bien pour atteindre leurs propres objectifs. S'il existe des circonstances dans lesquelles un gestionnaire doit suivre de près tout progrès, c'est bien en cas de budget serré. Si nous devons lui donner un nom, on pourrait l'appeler la «Gestion par le réalisme» — sans acronyme.

COMMENCER AU SOMMET
(Suite de la page 15)

doivent considérer la confiance comme un facteur primordial pour l'amélioration des relations avec les employés et la hausse de la productivité au cours de cette décennie.

«La direction ne pourra jamais découvrir seule les facteurs qui, pour nous, créent ou détruisent la confiance. Il y a beaucoup de petites choses que la direction pourrait facilement faire, mais elle ne les fait pas parce qu'elle ne sait même pas qu'elles ont de l'importance pour nous (par exemple, ne pas annoncer les nouvelles en premier ou transmettre un message aux médias et un autre, complètement différent, aux employés). Si elle se donne la peine de partager avec nous ses objectifs et ses valeurs, la direction ne nous interroge jamais sur les nôtres. (Après tout, nous ne faisons que travailler ici, n'est-ce pas?) Elle pense que la transparence, l'appréciation et la rétroaction sont des choses qu'elle peut distribuer au pique-nique annuel.»

La haute direction doit pouvoir détourner assez longtemps son attention des profits de l'entreprise pour penser à ce qui fait la différence entre des employés qui font simplement acte de présence et des employés disposés à demander: «Comment est-ce que je peux être plus utile?» Les employés sont catégoriques : l'engagement commence au sommet! Les gestionnaires des années 90 doivent réagir aussi bien en actes qu'en paroles.

POINT DE VUE
(Suite de la page 4)

En plus de la réunion concernant la situation du ministère tenue annuellement, j'organise des réunions avec mes cadres supérieurs deux fois par année. Ces rencontres sont aussi enregistrées sur vidéo pour diffusion ultérieure dans les régions. J'anime également des rencontres «boîte-à-lunch» deux jeudis par mois, où sont invités de 15 à 20 employés du ministère, choisis au hasard, qui ont ainsi l'occasion de me faire part de leurs préoccupations et de leurs idées. Je crois personnellement que les cadres devraient régulièrement demander à leurs employés de faire part de leurs idées et les encourager en ce sens. Les cadres supérieurs essaient, dans la mesure du possible, de visiter les bureaux régionaux et les centres de service au moins une fois par année.

L'amélioration des communications internes dépend de notre volonté et de notre engagement à établir et à maintenir des mécanismes qui confirmeront le fait que nos employés sont vraiment notre ressource la plus précieuse.

LA GESTION PAR LE RÉALISME
(Suite de la page 11)

chaque revendication. Il n'y avait rien à discuter, les chiffres étaient incontestables.

La réponse des organismes centraux, ces hauts lieux d'objectivité qui réclamaient une précision scientifique depuis des années, cette réponse n'avait plus rien de scientifique. Mais elle était très claire: «Nous avons reçu votre demande pour X dollars. Vous obtiendrez X dollars moins 15 p. 100 (le pourcentage pouvant varier selon les cas). Aucun graphique, pas de procession de chiffres et pas de discussion sur la précision des données; un simple «non». Ce n'était pas scientifique. C'était la réalité, sans détour.

Nous avons tous et toutes vécu cette réalité. Au tout début du ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest du Canada, un expert-conseil en gestion fut embauché, et nous conseilla d'employer 550 personnes pour faire fonctionner notre ministère. Après mûre réflection, et après avoir décidé que 450 feraient l'affaire, nous présentâmes notre requête au ministre qui ramena le chiffre à 400. Finalement, le Conseil du Trésor trancha la question avec 320.

Le vieux s'imbrique dans le neuf. Nous avions été austères. Le nombre le plus elevé était raisonnable et notre expert avait joint une description détaillée de tâches pour chacun des postes proposés. Il n'y avait pourtant rien à négocier : les fonds étaient inexistants. La position du gouvernement était : nous voulons pour 320 années-personnes de la meilleure diversifications économique que vous êtes en mesure de produire. C'est tout ce que nous pouvons nous offrir.

Vers l'avenir

Cela nous amène à 1990. Où allons-nous maintenant? Qu'est-ce que l'expérience des deux dernières décennies nous apprend en matière de mesure du rendement dans l'appareil gouvernemental?

Laissez-moi commencer par ce qu'elle ne nous a PAS prouvé: il ne faut pas y voir des arguments pour que nous cessions d'établir des objectifs et de surveiller les progrès pour ne fonctionner qu'au pifomètre. Ce n'est pas la preuve qu'il faut pousser le balancier dans l'autre direction et opter pour la gestion par intuition.

Mais il faut y voir une indication que nous devrions prendre note des changements dans notre environnement et des distorsions du système pour nous débarrasser de ce qui est dépassé ou inutile et ne garder que ce qui est utile. Nous devons reconsidérer la logique qui sous-tend la mesure du rendement.

Il n'y a jamais eu de motif valable pour utiliser la mesure du rendement à seule fin de justifier l'expansion, et il y en a encore moins aujourd'hui. Premièrement, la persuasion trop poussée est inutile et peu rentable. Mais plus important encore, compte tenu du déficit et de la volonté nationale de le réduire, les gestionnaires responsables ne cherchent plus à faire augmenter leurs budgets. Ils font de leur mieux pour que le travail se fasse à l'intérieur de limites contraignantes. Des

Justice on the Job

de David W. Ewing
Harvard Business School Press, 1989

Cet ouvrage décrit une tendance croissante au sein des organismes : celle d'élaborer des méthodes permettant de recevoir et de régler les plaintes des employés et de limiter ainsi les litiges grâce à des procédures internes. On y trouve nombre d'exemples de ce que l'auteur appelle «les recours en milieu de travail» pour montrer comment des compagnies qui ont de bons programmes peuvent barrer la route aux syndicats et profiter d'un engagement accru des employés.

Selon l'auteur, «recours» signifie «ce qui est dû à un employé qui porte une plainte dans le contexte des normes et des idées modernes d'équité». En fait, cela décrit un processus opportun, accessible et peu coûteux : le droit d'être représenté par un autre employé au choix du plaignant (rarement cependant par un avocat de l'extérieur; le droit de soumettre une preuve et de réfuter les allégations de l'autre partie; la protection du caractère de confidentialité dans toute la mesure du possible; un processus de recherche des faits et le droit à une audience juste et impartiale; une décision objective et des mesures correctives raisonnables; et, finalement, une protection contre des représailles pour avoir eu recours au processus.

Dans le cadre de son projet de recherche, l'auteur a interviewé des gestionnaires qui lui ont permis de dégager huit avantages propres à un tel système de recours. Premièrement, ce mécanisme est un instrument puissant pour renforcer les liens de confiance entre la direction et les employés. Deuxièmement, c'est un moyen valable de maintenir les syndicats à distance. Il est intéressant de constater, en effet, que la plupart des compagnies n'adoptent pas cette approche avant d'avoir éprouvé de sérieux problèmes avec un syndicat. Troisièmement, le mécanisme de recours adopté par les entreprises réduit les contestations et les frais qui en découlent. Les décisions émanant d'un système de recours corporatif ont fréquemment un poids considérable dans les délibérations des tribunaux. Quatrièmement, la plupart des gestionnaires trouvent également que le recours crée un meilleur respect des politiques du personnel. Les commissions d'examen s'assurent que les gestionnaires se servent justicieusement de leurs pouvoirs discrétionnaires et traitent leurs employés équitablement. Ces commissions permettent également de repérer les problèmes de politique et d'y apporter des mesures correctives graduelles, en évitant les frais et la mauvaise publicité à l'affût des conflits juridiques ou quasi judiciaires prolongés. Cinquièmement, le recours impose aux gestionnaires et aux superviseurs de traiter les problèmes sur-le-champ et de manière constructive. Sixièmement, il permet d'obtenir grâce à des audiences, une rétrospective sur la façon dont les politique et les méthodes touchent les employés. Il est difficile pour un cadre de percevoir toutes les ramifications d'un changement de procédure et de comprendre comment l fonctionnement des gens dans la chaîne hiérarchique peut s'en trouver modifié. Septièmement, un bon système de recours agit sur le moral. Enfin, l'entreprise réputé pour son système de recours attire et garde les employés compétents. Ce sera là un avantage considérable d'ici à la fin du siècl puisque le marché de la main-d'oeuvre sera plutôt restreint. Dans un marché qui favorise ceux et celles qui cherchent un emploi, le mécanisme de recours pourra déterminer si vous parviendrez ou non à embaucher les gens que vous voulez.

Ewing énonce les avantages et les pièges des divers programmes de recours, explor les raisons qui font que ce mécanisme donne de bons résultats et recommande le types de systèmes à établir dans divers contextes.

Tout cela peut sembler bien éloigné de la fonction publique, mais y en a-t-il parmi nous qui peuvent se permettre de ne pas examiner des façons d'attirer et de retenir les employés que nous voulons vraiment garder?

The Seven Habits of Highly Effective People

de Stephen R. Covey
Simon and Schuster, 1989

Dès le départ, et de façon précise, le titre place l'ouvrage dans la catégorie des documents sur la gestion traitant du succès. Or, la plupart des livres sur ce sujet sont plutôt superficiels. On se les procure et on les lit en pensant que peut-être cette fois ils nous permettront de mieux comprendre la façon de parvenir au succès. Habituellement, on constate qu'ils proposent une autre recette pour réorganiser notre vie ou pour modifier notre comportement. Certains de ces ouvrages ont un aspect pratique, tandis que d'autres sont source d'inspiration; la quasi-totalité nous laissent sur notre faim. Nous savons dès le départ que les solutions proposées ne se traduiront pas en habitudes tout simplement parce qu'elles n'ont rien de «commun avec nous».

Dès l'introduction, l'auteur précise que de tels ouvrages sont fondés sur l'hypothèse selon laquelle le succès dépend de la personnalité, de l'image de marque, des attitudes et du comportement, des aptitudes et des techniques qui agissent sur les processus d'interaction humaine. Il parle de l'éthique de la personnalité, qui se retrouve sous deux aspects : les techniques humaines et de relations publiques, et une attitude mentale positive. Si les éléments comme l'intégrité, la patience, le courage, la modestie et la règle d'or ont une certaine valeur, l'éthique de la personnalité, quant à elle, repose essentiellement sur des solutions rapides pour influencer les autres, des stratégies de pouvoir, des aptitudes en communications et des attitudes positives.

L'auteur laisse entendre que l'éthique de la personnalité et son approche fondée essentiellement sur la manipulation obscurcissent la façon dont nous voyons les autres, et causent la plupart des problèmes que nous éprouvons dans des situations au bureau, dans nos relations personnelles et dans nos rapports familiaux. Cette approche nous amène à comparer les gens aux idéaux que nous entretenons à leur sujet et à leur imposer notre façon de fonctionner, les forçant ainsi à se conformer à notre propre perspective face à leur travail et à leur monde.

Certains des éléments de l'éthique de la personnalité présentent des avantages mais, comme le laisse entendre l'auteur, nous mêlons tout. La personnalité est un élément secondaire du caractère fondamental d'une personne, et ce que l'auteur appelle l'éthique du caractère est à la base d'une bonne interaction humaine. «Le fait de se concentrer sur la technique équivaut au principe de tout mémoriser à l'école. On réussit parfois, mais si l'on n'en paie pas le prix quotidiennement, on ne parvient jamais à maîtriser les sujets .... ni à développer un esprit cultivé.» Et c'est ainsi qu'il en est de l'éthique de la personnalité.

Bien que les gens superficiels sachent se faire une place dans la société, parce qu'ils ont appris à jouer un rôle, tôt ou tard on constatera ce qu'ils sont — des êtres sans substance. De plus, peu importe le degré de leur succès aux yeux du monde, ce sont souvent des gens malheureux et insatisfaits.

Ce sont les habitudes qui constituent le caractère d'une personne. Les sept habitudes dont il est question dans le titre de l'ouvrage, dit l'auteur, représentent les principes fondamentaux de l'efficacité humaine. Elles représentent une «intériorisation de principes corrects sur lesquels se fondent le bonheur et le succès». Et ces habitudes supposent le passage d'une image pragmatique de la vie à un paradigme axé sur des principes. Il laisse entendre que ce sont effectivement des principes ou des lois qui régissent la dimension humaine et qu'ils sont aussi «réels» que la loi de la gravité.

Les habitudes sont des tendances uniformes (et souvent inconscientes) de nos vies. L'auteur reprend chacune des habitudes et les décrit pour aider le lecteur à déterminer dans quelle mesure il les a acquises; il propose également des façons de procéder à un changement paradigmatique personnel — la seule façon d'apporter un changement durable aux habitudes.

Certains changements paradigmatiques se font intuitivement et instantanément — un éclair ou des expériences soudaines qui modifient notre point de vue ou nos perspectives face à quelque chose. La façon dont l'auteur aborde certaines habitudes peut effectivement amener le lecteur à réagir ainsi, mais il existe également des changements relativement faciles à effectuer. Certaines des nouvelles habitudes décrites dans l'ouvrage peuvent exiger une longue introspection douloureuse. En fait, l'auteur nous prévient qu'il n'existe pas de solution facile.

Oui, il s'agit bien d'un livre d'auto-apprentissage. Mais celui-ci est particulièrement satisfaisant. Si vous décidez de mettre le contenu en application, vous ne changerez peut-être pas le monde — du moins pas tout de suite — mais vous vous sentirez mieux face à vous-même et face à votre monde.

Le comité s'est réuni dix jours en juin, dix autres jours à la fin de l'automne et finalement quatre jours en février 1989. Il a entendu les représentations officielles de presque tous les gestionnaires à l'administration centrale et dans les régions, et des dispositions ont été prises pour que les agents de classification responsables des postes examinés participent aux discussions. Comme ces agents connaissaient bien les postes faisant l'objet de notre étude, leur présence a été appréciée par le comité, surtout parce que nous devions appliquer — pour la première fois — de nouvelles normes de classification aux groupes des sciences biologiques et de la chimie.

Un peu plus tard, au moment de l'étude des niveaux intermédiaires de l'organisation, quelques-unes des difficultés que nous avions prévues à propos des points attribués et des niveaux de classification surgirent. Les membres du comité savaient que certaines de leurs décisions auraient une incidence sur le moral et la production du personnel. Ils ont donc rencontré les gestionnaires de la Protection de l'environnement au début de janvier 1989 afin de préparer le terrain. Cette réunion se révéla fort utile. Les descriptions de postes furent par la suite modifiées avant d'être présentées pour l'examen final.

À la mi-mars, le gros du travail était fait. Près de 250 postes avaient été revus, les formulaires TB 330 du Conseil du Trésor étaient remplis pour tous les postes à l'exception de quelques-uns, et il ne restait que des points mineurs à régler.

Les résultats

J'ai laissé entendre plus tôt que cette revue de classification a été considérée comme un succès. Il en est ainsi parce que les objectifs premiers du projet ont été réalisés : l'organisation a été rationalisée et a reçu une base solide à partir de laquelle elle peut offrir ses programmes, et les niveaux établis par le comité ont passé le test d'un examen des plus approfondis.

Les avantages indirects de ce projet ont aussi été importants. La peur d'un déclassement d'un certain nombre de postes s'est révélée sans fondement. Les niveaux supérieurs qu'attendaient certains employés ne se sont pas concrétisés et peu de postes ont en fait été «gelés». Il n'en demeure pas moins que dans l'ensemble le comité a conclu que la plupart des descriptions de postes reflétaient maintenant les tâches confiées et que les décisions prises antérieurement au sujet des classifications ont été confirmées après l'examen. De tels résultats font honneur au travail antérieur des gestionnaires de la Protection de l'environnement et démontrent que ces gestionnaires savent qu'il vaut la peine de consacrer du temps et des efforts à la rédaction de descriptions de postes exactes et valables.

Les membres du comité ainsi que les gestionnaires ont appris bien d'autres choses aussi. Les répercussions d'une structure organisationnelle ont pu être constatées lorsque le comité devait se pencher sur des organigrammes «horizontaux». Dans ce genre de structure, les responsabilités sont partagées par un certain nombre de subordonnés de sorte que les gestionnaires doivent se partager par le fait même les «points» de classification. Cette situation entraînait toujours des niveaux de classification plus bas que prévu. La seule façon de régler ce problème était de procéder à une certaine réorganisation, ce qui avait été fait avec succès à l'occasion. Les cadres supérieurs ont de leur côté appri qu'ils ne peuvent partager leurs propres responsabilités avec une ou un subordonné Un «rôle d'associé» joint à des fonctions axées sur les politiques ou reliées à un projet spécial ne donnait habituellement qu'un niveau vraiment trop bas. Bien des postes de ce genre sont créés par rapport à un individu. Cette pratique est risquée et donne rarement des résultats satisfaisants.

Cette revue nous a aussi appris quelques leçons quant aux répercussions de techniques de gestion à l'horizontale, que ce soit entre l'administration centrale et les régions ou entre les régions — une pratique courante dans les organisations tr décentralisées. Attribuer une responsabilit spéciale à une région peut par exemple déclasser des postes à l'administration centrale et dans les autres régions. Confier une responsabilité principale à une région permet à cette dernière d'influencer énormément la direction nationale, élémer qu'il est difficile de traduire en «points» d classification. De façon globale, la revue a permis de démontrer que le personnel de classification doit revoir sa méthode relativement à l'attribution de crédits dans le cas d'un partage des responsabilités. Comme le gouvernement continue à décentraliser ses opérations, la pratique d'une gestion à l'horizontale, l'usage d'une influence par les niveaux horizontau; l'attribution de tâches spéciales et le besoi croissant d'intégration et de coordination loin de disparaître, deviendront pratique courante. Les répercussions pour les gestionnaires qui travaillent dans ces cond tions doivent être prises en considération.
(Suite à la page 61)

des Eaux et du Service de la faune avait de plus en plus l'impression que des inégalités existaient, que des postes de la Protection de l'environnement étaient surclassifiés par rapport à des postes semblables dans d'autres unités.

Au début de 1988, le Service de la conservation et de la protection en était à sa deuxième année d'existence en tant qu'organisation. Des relations de travail s'étaient développées, les rôles et les responsabilités étaient plus clairs, la nouvelle *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* était sur le point d'être promulguée et une «culture» commençait à prendre forme à l'échelle du service. Du point de vue de la sous-ministre adjointe, le moment était venu de compléter l'intégration de la Protection de l'environnement et de régler le problème d'une classification perçue comme étant inéquitable.

La tâche

En mai 1988, le conseil de direction de Conservation et Protection accepta d'aller de l'avant. Deux comités de classification furent mis sur pied pour l'examen des postes situés aux trois niveaux supérieurs de l'organisation, soit environ 250 postes. L'un des comités s'occupa de revoir les descriptions de postes des cinq directeurs régionaux et l'autre s'occupa du reste. L'auteur a lui-même présidé ce dernier comité et vous présente ici le travail qu'il a effectué.

Les descriptions de postes ayant déjà fait l'objet d'un travail préparatoire, le comité a pu se réunir dès le mois de juin. Auparavant, les membres du comité avaient suivi un cours de récapitulation sur les subtilités du Plan Hay et avaient été informés des répercussions importantes et généralisées de la nouvelle *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* sur la Protection de l'environnement. Quand nous nous sommes mis à la tâche, nous avons constaté que ces efforts avaient valu la peine.

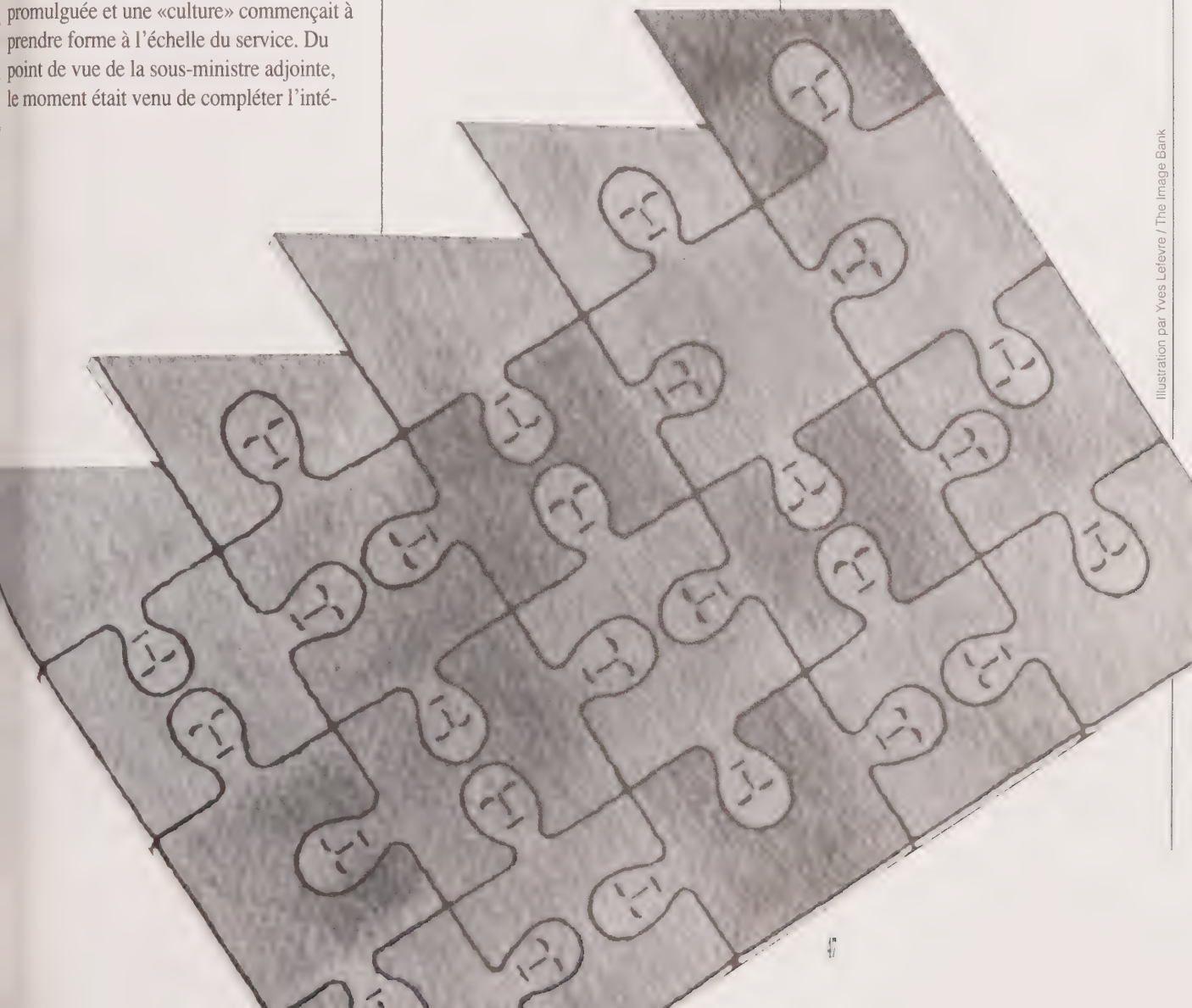


Illustration par Yves Lefevre / The Image Bank

LES EFFORTS RÉCOMPENSÉS

par Jim Vollmershausen



M. Vollmershausen est devenu directeur général du programme de Conservation et protection d'Environnement Canada pour la région de l'Atlantique en septembre 1986. Fonctionnaire de carrière, il a occupé des postes variés dans un grand nombre de parcs nationaux du Canada, y compris les postes de directeurs du parc national de Banff, de la voie navigable Trent Severn et du parc national Highlands du Cap-Breton.

En mai 1988, la sous-ministre adjointe de la Conservation et de la protection au ministère de l'Environnement a demandé que soit revue la classification d'une de ses plus grandes unités opérationnelles, celle de la Protection de l'environnement. Dix mois plus tard, le travail en grande partie terminé était considéré comme une réussite. Les résultats concrets étaient évidents : près de 250 postes revus et cotés, très peu de pertes et une organisation dotée d'un système de classification à toute épreuve.

Le besoin

En 1986, le ministère de l'Environnement créait le Service de la conservation et de la protection en fusionnant le Service de protection de l'environnement au Service de conservation de l'environnement, lesquels comprenaient la Direction générale des eaux, la Direction générale des terres et le Service canadien de la faune.

La Protection de l'environnement n'en était cependant pas à sa première restructuration aussi bien à l'administration centrale que dans les régions. Les efforts de rationalisation avaient apporté quelques améliorations à Ottawa, mais peu de chose avaient changé dans les régions. Les bureaux régionaux du Service se sont donc joints au nouveau Service de conservation et de protection sans description de postes à jour, ce qui les plaçait dans une position défavorable à l'intérieur d'une organisation plus grande. Par suite de la décentralisation souhaitée par la sous-ministre adjointe, les directeurs régionaux de la Protection de l'environnement se trouvaient à relever d'un directeur général régional plutôt que d'un sous-ministre adjoint. Ce changement entraînait la mise en place de toute une série de nouveaux liens hiérarchiques entre le personnel d'Ottawa et celui des régions.

La Protection de l'environnement devait aussi travailler dorénavant beaucoup plus étroitement avec les Eaux et le Service de la faune, en fonction d'objectifs communs. De nouvelles relations de travail devaient nécessairement être établies et les comparaisons étaient inévitables. Le personne

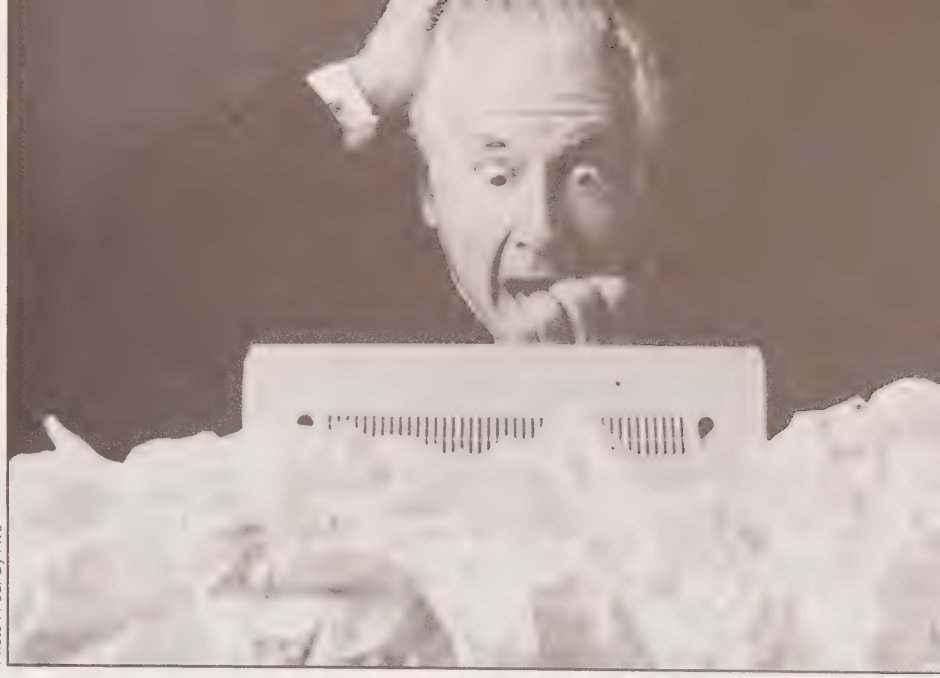


Photo : Four By Five

je n'arrive même pas à le faire enregistrer.» Cela m'a rappelé des souvenirs. Je n'utilisais mon vieux magnétoscope datant de 1982 que pour enregistrer des films diffusés trop tard en soirée. Celui que j'ai acheté cette année peut enregistrer 14 émissions différentes; on peut le programmer deux semaines à l'avance. Mais je n'ai pas besoin de toutes ces fonctions et je n'arrive pas à le faire démarrer pour enregistrer le film de fin de soirée, ce qui est tout ce que je voulais. J'ai donc le choix : je peux veiller tard et l'allumer juste avant de ramper jusqu'à mon lit ou demander à l'un de mes enfants de venir le programmer. Pas pratique, me direz-vous.

Retour aux sources

Je constate une nouvelle tendance qui, sans être vraiment antitechnologie, témoigne toutefois d'un retour à la simplicité. Plusieurs de mes amis portent à nouveau des montres avec aiguilles. Pour ma part, je déteste les réveils électroniques dont il faut trimballer le mode d'emploi en voyage pour les remettre à l'heure selon les fuseaux horaires. Exaspéré, je me suis offert un réveil fabriqué en Chine : un magnifique appareil de laiton coiffé de deux énormes cloches. Il est ajustable instantanément n'importe où dans le monde et, au lieu d'émettre des petits sons faiblards qui n'arrivaient pas à m'arracher des bras de Morphée, il me réveille en fanfare chaque matin avec le sentiment que le pays subit une invasion et qu'on sonne le tocsin pour alerter la population.

Le thermostat de ma maison, surchargé de gadgets, peut tout faire sauf me dire la bonne aventure. Un réparateur de systèmes de chauffage m'a récemment conseillé de le mettre à la poubelle et de rebrancher le petit thermostat rond et vieillot que j'avais avant. Plus que toute autre cause, selon lui, les thermostats compliqués sont à l'origine des pannes de chauffage. Bien sûr, cela me demandera plus d'efforts : je devrai le régler à cinq degrés plus bas en quittant la maison et le réajuster en arrivant le soir. Mais pour un homme qui a l'habitude, comme moi, de verrouiller et de déverrouiller la porte d'entrée, cela ne devrait pas être trop difficile. De plus, j'ai gardé un vague souvenir de la façon de faire datant de l'époque antérieure aux micro-puces. Cela va sûrement me revenir, comme la conduite d'un vélo.

Un autre phénomène qui m'apparaît évident, c'est que notre société (dont la fonction publique est un microcosme) contredit notre façon traditionnelle de percevoir le monde. J'ai appris que le progrès et la civilisation résultaient de la spécialisation. Mais récemment, nous sommes devenus des généralistes. Les fonctionnaires de niveau intermédiaire travaillent de façon totalement indépendante : ils rédigent leur propre courrier et y répondent eux-mêmes; ils écrivent et analysent des rapports; ils créent des graphiques sur leurs propres ordinateurs, font eux-mêmes leurs photocopies et mettent leur courrier à la poste, allant jusqu'à cacheter eux-mêmes les enveloppes. Un de mes collègues a récemment été promu au rang de secrétaire adjoint par intérim au Conseil du Trésor. La première fois que je l'ai rencontré après sa nomination, il était devant la photocopieuse à faire une pile de copies. Je lui ai demandé pourquoi diable il faisait cette tâche lui-même. Il a souri et m'a répondu : «Et bien, après tout, ne suis-je pas secrétaire adjoint!»

Arrivons-nous à l'ère de la personne-à-tout-faire-ferrée-en-informatique? Notre destin à tous est-il de devenir des spécialistes aux fonctions multiples? Allons-nous tous correspondre à la charmante description que faisait Sherlock Holmes de son frère Mycroft: «Sa spécialité, c'est l'omniscience»? J'ai bien peur que non. Nous deviendrons plutôt des hommes-orchestres qui jouent toujours faux.

Peu importe. Les épargnes dans nos vies personnelles et au travail seront très réelles. Par exemple, j'ai besoin d'un manteau d'hiver. Je vais donc chez Rentalex pour me procurer un guide des troupeaux de bisons canadiens, une carabine, un cadre à étirer les peaux, un couteau à écorcher et une tannerie portative. J'espère attirer les regards avec mon nouveau manteau l'hiver prochain, mais je suis résigné à ne devenir célèbre que le jour où l'on me pointera du doigt dans la rue comme étant «l'homme qui s'est enlevé lui-même l'appendice». Ce n'est pas demain la veille! ✤

LES MACHINES ET MOI :

CONFESSIONS D'UN MÉSADAPTÉ DE LA TECHNOLOGIE



Bernard Brodie est entré dans la fonction publique en 1968 en tant que conseiller auprès des centres canadiens de la main-d'oeuvre, avant d'opter pour une carrière dans les relations humaines. Depuis, il a été spécialiste du personnel et gestionnaire à Emploi et Immigration, aux Affaires extérieures et dans divers organismes centraux. En tant qu'expert-conseil du Programme alimentaire mondial, M. Brodie a conçu un système d'évaluation du rendement des cadres de l'organisation. Actuellement chef de section dans le Groupe des politiques et procédures, Secrétariat du Conseil du Trésor, M. Brodie possède un baccalauréat en droit et une maîtrise de l'Université d'Oxford, ainsi qu'un doctorat en administration publique de l'Université Carleton.

par Bernard Brodie

Il y a quelques mois, à l'immeuble L'Esplanade Laurier, j'ai rencontré une jeune femme exaspérée. Elle était nouvellement arrivée au ministère, la photocopieuse venait de flancher, elle ne savait pas comment la remettre en marche et son patron réclamait les copies à cor et à cri. J'ai ouvert la photocopieuse et j'ai constaté une panne majeure : pas une simple panne de niveau I, ni même une panne plus complexe de niveau II, mais une panne générale du type «Pas touche, bébé», une panne de niveau III.

Cinq minutes plus tard, une fois la réparation effectuée, en me rendant aux lavabos pour me laver les mains, je me mis à réfléchir aux différents modèles de machines à photocopier que j'avais dû décoincer au cours des dernières années — au moins quatre. Cela m'amena à penser au nombre de logiciels de traitement de textes que j'avais appris à maîtriser. En gros, au cours des sept dernières années, j'ai dû m'initier aux logiciels Inscribe, WordStar, WordPerfect et, en raison d'un bref séjour aux Nations Unies, j'ai appris le système Norsk. Je connais aussi le Système-clé d'IBM et j'ai un peu touché à WordWand avant que les huiles ne penchent en faveur de WordStar. J'ai donc une connaissance ma foi assez avancée de six logiciels, ce qui représente presque un nouveau logiciel par année. Cette année, je dois apprendre le WPS Plus de Digital. La plupart de mes collègues pourraient vous raconter des histoires semblables — ou même pires, parce qu'ils sont plus futés que moi et qu'ils font des prouesses avec le Lotus 1-2-3, le Database III et d'autres programmes qui dépassent mon entendement.

En 1986, mon téléphone ne faisait rien d'autre que transmettre la voix. Une personne merveilleuse s'occupait de nous, à deux étages entiers; elle savait qui nous étions, où nous étions, si nous étions malades et quand nous serions de retour. On l'a remplacée par un appareil téléphonique à fonctions multiples avec transfert d'appels, conférence téléphoniq prise d'appels, interphone, rappel automa tique, mise en attente et Dieu seul sait qu d'autre. Je n'utilise pas ces fonctions spéciales, et la majorité de mes collègue non plus. Comme il y a moins de person de soutien pour prendre et acheminer les appels, ceux-ci aboutissent au diable vau vert. Votre interlocuteur finit par parler à parfait étranger situé à l'autre bout de l'étage; un type qui ne sait ni où vous êt ni quand vous serez de retour et qui jusq cet instant ignorait même jusqu'à votre existence. Je veux ravoir ma gentille réceptionniste et vous pouvez garder ce nouveau téléphone.

J'ai commencé à m'enquérir auprès de mes collègues de l'effet des nouvelles technologies sur leur vie personnelle et j découvert un phénomène étonnant. Non seulement la capacité des appareils que nous utilisons, tant à la maison qu'au travail, est de loin supérieure à ce à quoi nous sommes formés, mais bien souven ces machines sont devenues si complexe que des personnes pourtant très intelligentes n'arrivent même pas à les utiliser pour des fonctions élémentaires.

C'est devenu évident pour moi quand j' entendu mon patron se plaindre de son n veau magnétoscope. «Mon premier mag toscope était simple, disait-il. Je ne pouv le programmer que 24 heures à l'avance seulement pour le mettre en marche et enregistrer. Il fonctionnait parfaitement. Mon nouvel appareil est accompagné d'un mode d'emploi en 16 langues. Cet engin est si compliqué c

mmigration de 45 p. 100 en 1990-1991.
pendant, à cause de la pression publique
ur limiter la taille de la bureaucratie, la
mmission de l'emploi et de l'immigra-
n n'obtiendra pas une seule personne de
is pour gérer ces fonds. Ce qui ne nous
sse guère d'autre choix que de faire appel
les groupes communautaires ou autres.

ut en reconnaissant la futilité d'une telle
itude, on peut comprendre l'opposition
s syndicats de la fonction publique à
s tendances. La sous-traitance est là pour
ster parce que, on le verra à plusieurs
prises, il n'y a pas d'autre choix.

e public ne présume plus que le seul
oyen efficace et sûr d'atteindre diverses
ns est l'intervention directe du gouverne-
ent. Pour les syndicats de la fonction
blique, il semble qu'un emploi cesse
'en être un quand il est transféré du
ouvernement au secteur privé : ce point
e vue implicite suscite peu de sympathie.
serait donc plus profitable à l'avenir de se
ncentrer sur ce qu'il convient de donner
n sous-traitance et sur les modalités de
e transfert, plutôt que de débattre du bien-
ndé de la démarche.

Il est possible de confier à une agence des services que le gouvernement ne peut privatiser ou donner en sous-traitance. Les Britanniques nous en fournissent un exemple remarquable dans leur façon de traiter le domaine de la formation. Même si le ministère de l'Emploi se trouve à Whitehall, c'est la British Training Agency, située à Sheffield, qui a la charge des programmes. L'agence administre un budget d'environ 3 milliards de livres sterling par année avec un degré d'indépendance comparable à celui d'une société d'État. Aujourd'hui, les 5 000 membres de son personnel sont répartis sous la direction de quelque 80 nouveaux conseils de formation et d'entreprise du secteur privé.

La mise en place de telles structures exige des gouvernements qu'ils renoncent à certaines de leurs prérogatives. Le Canada n'est pas encore allé aussi loin en ce sens, et les titulaires de charges publiques devront sans doute se faire à cette idée. Mais, à moyen terme, il n'y a aucune raison de penser que nous resterons à l'abri des tendances des autres pays.

En résumé, je vois à l'avenir une fonction publique moins monolithique, de taille réduite, qui aura recours à des méthodes plus diversifiées dans son mode de fonctionnement. Pour se faire une meilleure idée de ce que j'entends par une structure moins imposante, on peut imaginer qu'à l'aube du siècle prochain, l'effectif de la fonction publique sera à peu près 50 p. 100 de ce qu'il est aujourd'hui; le reste des services actuels sera pris en charge par des organismes semi-publics et des compagnies privées.

L'évolution du style

À mon avis, la société d'information dans laquelle nous vivons nous garantit que se poursuivra la tendance bien entamée d'une «bureaucratie de participation».

L'évolution des styles de gestion a été graduelle, et l'on ne réalise pas toujours l'importance des transformations. L'appellation «révolution de l'information» englobe bien des changements.

On a généralement observé — avec raison — que la société d'information répugne aux mesures hiérarchiques et arbitraires. De plus en plus, les organismes des secteurs public et privé trouvent nécessaire de partager la prise de décisions avec leurs employés et leur clientèle.

L'abandon des systèmes hiérarchiques à tendance autoritaire m'apparaît comme une victoire sur tous les fronts. Avec la tendance des gouvernements à réduire leur taille, à être moins monolithiques, il offre les perspectives suivantes :

- une plus grande satisfaction au travail due à la participation et à la compréhension;
- une diminution des niveaux hiérarchiques et une meilleure «prise en charge» par les individus;
- les ressources consacrées autrefois à la surveillance libérées à des fins plus productives;
- une plus grande diversité dans les structures permettant d'adapter les mécanismes aux tâches précises, entraînant ainsi plus d'efficacité.

Pour le gouvernement, opérer de tels changements représente sans doute la seule façon de concilier ses lourdes responsabilités futures et les ressources dont il disposera.

En général, il semble bien que la fonction publique des années 90 sera une institution où il sera plus agréable et plus satisfaisant de travailler que celle où j'ai fait mes premières armes en 1958.

pauvreté, de restaurer les quartiers insalubres et même, d'éliminer le racisme. Les gouvernements ne garantissaient pas seulement un emploi à chacun, ils garantissaient un emploi «valorisant».

C'était le bon temps. On pensait que les gouvernements n'avaient qu'à surmonter la résistance des «intérêts établis» et tout irait bien.

IL N'Y A AUCUNE RAISON DE CROIRE QUE L'IDÉALISME AURA MOINS D'IMPORTANCE À L'AVENIR QUE PAR LE PASSÉ. LES JEUNES, EN PARTICULIER, NE SE CONTENTERONT PAS DE RESTER DANS LES COULISSES À ADMIRER LES MÉCANISMES DES FORCES DU MARCHÉ.

Au fil des ans

L'expérience accumulée au cours des vingt dernières années a démenti ces hypothèses. Au mieux, les gouvernements se sont avérés des gestionnaires maladroits de l'économie et, malheureusement, leurs programmes ont souvent eu des effets indésirables. Chacun de nous en a fait l'expérience. En Occident, il y a des années que personne ne croit plus vraiment aux vertus de la nationalisation.

Les années 80 ont vu un changement d'attitude généralisé envers les gouvernements. Ronald Reagan aux États-Unis et Margaret Thatcher en Grande-Bretagne ont lancé une sorte de contre-révolution; ils n'essayaient pas seulement de freiner la croissance du nombre d'interventions gouvernementales, ils voulaient faire marche arrière. Même ceux qui ne sont partisans d'aucune idéologie particulière ont reconnu qu'on ne peut échapper aux forces du marché et, tout récemment, l'effondrement des systèmes économiques centralisés de l'Europe de l'Est nous en a apporté la preuve stupéfiante.

Je suis intimement convaincu que, loin d'être un phénomène passager, la tendance de voir les structures gouvernementales se réduire et leurs rôles se limiter se poursuivra, et que l'on confiera certaines de leurs fonctions à d'autres organismes. Les deux dernières décennies ont constitué une sorte de tournant décisif. Elles marquent la fin d'une période qui a débuté avec la révolution industrielle, durant laquelle l'intervention des gouvernements dans la société et l'économie ne cessait de croître à chaque décennie.

Nous percevons maintenant l'émergence d'une tendance inverse. Ce qui ne signifie pas que le gouvernement aura moins à faire à l'avenir : il devra assumer la gestion de l'environnement, les soins aux personnes âgées, l'éducation, le soutien financier à ceux qui sont incapables de se débrouiller dans la société et de nombreuses autres responsabilités. Cela ne signifie pas non plus qu'il y a eu ou qu'il y aura moins de personnes intéressées à s'occuper des problèmes sociaux. Il n'y a aucune raison de croire que l'idéalisme aura moins d'importance à l'avenir que par le passé.

Les jeunes, en particulier, ne se contenteront pas de rester dans les coulisses à admirer les mécanismes des forces du marché.

Cela signifie que les gouvernements devront modifier leur façon de faire et se montrer plus sélectifs dans le choix de leurs interventions directes.

Prévisions

Voici quelques prédictions:

- La tendance à abandonner les services et les organismes inutiles va se poursuivre. Depuis bon nombre d'années, on sait qu'il y a une étroite corrélation entre la qualité du rendement d'une société d'État et le degré de non-ingérence du gouvernement. Cela soulève bien sûr la question de la pertinence de la propriété publique. L'impossibilité d'y répondre de façon crédible a ouvert la voie à la privatisation d'Air Canada, de de Haviland, de Téléglobe et d'autres sociétés. Il y en aura d'autres.
- À moins de privatiser des secteurs entiers de la fonction publique, on intensifiera la recherche des tâches pouvant être confiées au secteur privé. Les décisions prises l'an dernier au sujet du Centre des expositions et de l'audiovisuel et du Centre de la photographie du gouvernement canadien n'étaient ni les premières, ni les dernières du genre.

À titre d'exemple, en voici une raison. Le projet de loi actuellement à l'étude au Parlement pour modifier la Loi sur l'assurance-chômage augmenterait les fonds pour nos programmes d'emploi et



Photo par Merrell Wood / The Image Bank

Photo par Benn Mitchell / The Image Bank

DES LENDEMAINS QUI CHANTENT

par Arthur Kroeger



Diplômé de l'Université de l'Alberta, Arthur Kroeger a obtenu une maîtrise de l'Université d'Oxford en tant que boursier de la Fondation Rhodes. M. Kroeger a récemment occupé un certain nombre de postes de cadres supérieurs, parmi lesquels ceux de sous-ministre de Transports Canada, d'Expansion industrielle régionale, et d'Énergie, Mines et Ressources. Il est actuellement sous-ministre et président d'Emploi et Immigration Canada. Il est officier de l'Ordre du Canada et a obtenu un prix pour services insignes en 1989.

La fonction publique du Canada a beaucoup changé au cours des années et elle va continuer d'évoluer. Je crois que la fonction publique de l'avenir sera de plus petite taille, fera davantage appel à la participation et adoptera une structure plus souple.

Ce qui explique mes attentes, c'est la baisse considérable d'enthousiasme envers les gouvernements et envers leurs capacités de réalisation.

Que l'on songe au Regina Manifesto du début des années 30 qui demandait un contrôle gouvernemental de «la production, de la distribution et des échanges dans l'économie». Au début du siècle, les gouvernements travaillistes britanniques soutenaient pareil point de vue : le gouvernement devait contrôler «les leviers de commande de l'économie». Sous Nehru l'Inde a adopté cette thèse à l'instar de nombreux pays qui venaient d'accéder à l'indépendance.

Le fait que la Seconde Guerre mondiale n'ait pas entraîné une période d'instabilité et de chômage comme le fit la Première indiquait qu'une économie de type keynésien fonctionnait réellement. Vers le début des années 60, on faisait de plus en plus confiance à la capacité des gouvernements de gérer l'économie, d'abolir la

Adapté d'un discours prononcé au troisième symposium annuel de l'APEX le 18 janvier 1990.

fonction de leur programme politique. Les médias limitent en effet la gamme des sujets à considérer.

Dans les années 80, la télévision est devenue un test de moralité. Si le public ne peut pas vous faire confiance, il ne croira sûrement pas ce que vous dites et n'appuiera pas l'organisme que vous représentez.

La première leçon est donc : *Gardez la maîtrise de ce que vous dites et de la façon dont vous vous exprimez.*

Pour donner une interview réussie, il faut présenter un message et non pas se limiter à répondre à des questions. Dans le deuxième cas, c'est l'interviewer qui mène et les questions donnent le ton et déterminent l'orientation de l'échange. On ne fait que répondre à ce qui est demandé, même quand les questions glissent vers un terrain dangereux. Dans ce mode passif, le message ne passe pas.

En «mode message», la personne interviewée peut être beaucoup plus directe et exercer beaucoup plus de contrôle, parce qu'elle sait d'avance quel message passer. Elle peut saisir toutes les occasions qui se présentent pour reprendre l'initiative et revenir aux points clés du message. Contestez les prémisses de la question si vous ne les acceptez pas. Ne vous laissez pas intimider.

On ne peut pas «enterrer» une nouvelle à la télévision

C'est là l'une des grandes raisons pour lesquelles la télévision a une telle influence sur l'évolution sociale. L'information la plus banale a le même impact à l'écran (ou à la radio d'ailleurs) que l'événement le plus important de la journée. Par contre, si la même nouvelle paraît à la page B-17 d'un quotidien, son effet est beaucoup moindre qu'en première page.



Photo : Canapress

La radio et la télévision ne présentent que des manchettes. La télévision donne autant d'importance à un petit groupe de contestataires qu'à une grande organisation. Grâce à son influence, elle peut placer une nouvelle en tête des préoccupations de l'opinion publique. Par exemple, la présentation à l'écran d'images de la famine en Éthiopie a profondément ému les Canadiens. Pourtant, avant que la télévision ne s'y intéresse, les nouvelles de cette famine avaient été rapportées par les journaux pendant des mois sans provoquer de réactions marquées.

La télévision contribue également à susciter chez le public un sentiment de malaise qui, en définitive, engendre du cynisme quant à la possibilité pour l'individu de changer les choses dans une société complexe. Elle a créé ce que Richard Wurman appelle l'«anxiété de l'information». Jamais auparavant, nous n'avons eu accès à tant d'information et à si peu de connaissances. La télévision nous présente un casse-tête aux pièces trop nombreuses pour que nous puissions reconstituer l'image globale.

Quoi qu'on puisse penser d'eux, des organismes comme Greenpeace ont un énorme attrait médiatique. Ils connaissent toute l'importance du drame, de l'image frappante, de l'événement organisé qui évoque la lutte de David contre Goliath. Ils jouent de la télévision comme Menuhin joue du violon. Ils savent comment se servir d'une information visuelle pour susciter des sentiments et orienter l'opinion publique.

La presse écrite

Les journaux ont moins d'impact, mais peuvent présenter plus de détails que les médias électroniques. Ils offrent le «créneau d'information» le plus vaste et peuvent présenter une gamme plus étendue de sujets plus complexes.

Cependant, la plus grande contribution des journaux est qu'ils préparent le terrain pour les autres médias. Si une nouvelle paraît dans le *Globe and Mail*, on peut être sûr de la retrouver dans les actualités du matin de la radio de Radio-Canada et d'en entendre

(Suite à la page 59)

pour ceux du secteur privé, est de prévoir les événements et de s'adapter à un milieu en évolution rapide.

Il est toujours difficile d'amener les médias à présenter les faits avec clarté et exactitude. Les explications et les analyses n'ont rien de spectaculaire, et la fiction est en général beaucoup plus intéressante que les faits. La peur, souvent sans fondement, a beaucoup plus de valeur pour les médias que la compréhension. L'ancienne définition du mot «nouvelles», c'est-à-dire l'information dont les citoyens ont besoin pour prendre des décisions éclairées, est en train de s'estomper parce qu'il est plus avantageux, dans un domaine où la concurrence est acharnée, de présenter de l'information «captivante».

D'énormes changements sont actuellement en train de se produire dans la société canadienne, surtout sous l'influence des médias. Les Canadiens consacrent en moyenne plus de cinq heures par jour à la télévision, à la radio et à la presse écrite.

Autrement dit, les Canadiens passeront près de 13 ans de leur vie à regarder la télévision. Comme l'a fait remarquer un homme d'esprit, notre génération est la première depuis l'âge des cavernes à passer en moyenne quatre heures tous les soirs à fixer une lueur vacillante.

Sources d'information

Dans notre société, deux personnes sur trois comptent sur la télévision comme principale source d'informations et d'actualités. Voilà qui est plutôt inquiétant si l'on considère que la transcription d'un bulletin d'information d'une demi-heure occuperait à peine la moitié de la première page du *Globe and Mail*.

Si l'on veut atteindre le grand public, il est essentiel de recourir à la télévision. En fait, on pourrait dire aujourd'hui: «Je passe à la télé, donc je suis.» Et, inversement, être absent de la télé équivaut pour ainsi dire à ne pas exister.

Ce n'est pas seulement l'impact de la télévision qui la rend tellement importante, c'est aussi sa portée. Paraître au *Journal*, c'est atteindre plus de gens qu'on ne le ferait en prononçant un discours tous les soirs, pendant six ans, devant une assistance de 1 000 personnes.

Mais il ne s'agit pas vraiment d'un auditoire de 1,8 million de personnes. En réalité, donner une interview au *Journal* c'est avoir la chance de toucher 1,8 million d'auditoires d'une personne chacun. Si vous pouvez toucher une personne en particulier, vous pouvez probablement en toucher 1,8 million.

Comment se comporter devant les médias

L'image que l'on projette devant les médias se substitue souvent au message que l'on veut transmettre. Les gens regardent la télévision avec la partie intuitive, affective et irrationnelle de leur cerveau, et leur réaction à une personne ou à une politique ne fait pas nécessairement appel à un processus de pensée logique.

La télévision concentre l'attention de l'auditoire sur les personnalités et les individus touchés par un événement plutôt que sur la cause de l'événement. C'est ainsi que la plupart des gens votent beaucoup plus en fonction de leur perception d'un homme, d'une femme ou d'un parti qu'en



Détenteur d'un baccalauréat en journalisme et communications de l'Université Carleton, Barry McLoughlin a par la suite obtenu une maîtrise en administration publique de l'Université Harvard avec spécialisation dans le domaine de l'influence des médias sur les activités gouvernementales et commerciales. Ancien animateur et rédacteur de télévision, il a conseillé de nombreux cadres supérieurs, ministres canadiens et candidats au Sénat des États-Unis dans le domaine des communications.

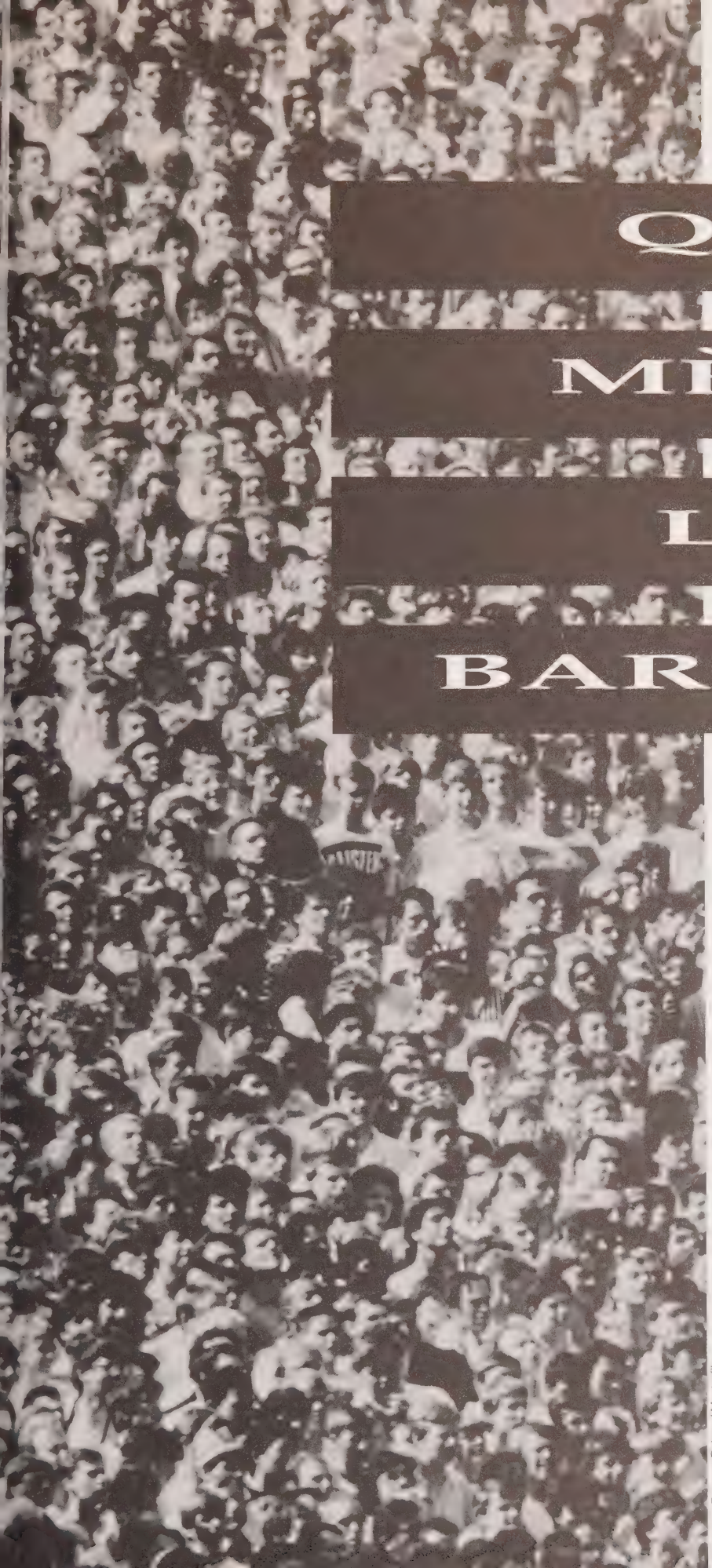


Photo par Duncan Raban / Masterfile

LES RELATIONS AVEC LES MÉDIAS:

QUI MÈNE LA BARQUE?

par Barry McLoughlin

Qui détermine le champ de bataille gagne la guerre. Ces paroles de Lénine s'appliquent aussi aux communications publiques. En planifiant vos communications, il est capital de penser aux médias, à la façon dont ils abordent les différents sujets, en évaluent la valeur médiatique et présentent les faits.

Votre attitude envers les médias détermine souvent l'attitude des médias envers vous et influe pour le moins sur la façon dont vous communiquez vos idées. En matière de communication, le grand défi, tant pour les organismes du secteur public que

Adapté d'une allocution prononcée devant le Forum de la planification le 16 novembre 1989.

Les étapes de la gestion stratégique des relations publiques

1. L'étape des principaux intéressés
Une organisation entretient des relations avec les principaux intéressés quand le comportement de l'un a des conséquences pour l'autre. Le personnel de relations publiques devrait faire de la recherche formative pour analyser l'environnement et le comportement de l'organisation et en prévoir les conséquences. Des communications constantes avec les principaux intéressés aident à établir une relation stable et à long terme qui permet de gérer les conflits.

2. L'étape des publics
Les publics se forment quand les principaux intéressés perçoivent l'une ou plusieurs des conséquences comme un problème et s'organisent pour intervenir. Le personnel de relations publiques devrait faire des recherches pour reconnaître et segmenter ces publics. À cette étape, des groupes témoins sont particulièrement utiles. Les communications faites pour associer les publics aux prises de décision de l'organisation permettent de gérer les conflits avant que des campagnes d'information soient nécessaires.

3. L'étape des questions controversées
Les publics créent et organisent la controverse autour de questions qui les préoccupent. Le personnel de relations publiques devrait prévoir ces questions et les réponses que l'organisation peut y apporter. C'est ce qu'on appelle la gestion des questions controversées. Les médias jouent un rôle majeur dans la création et l'expansion de la controverse. Leur couverture des questions sujettes à la controverse peut notamment former des publics autres que les publics activistes — particulièrement des publics «friands de controverse». À cette étape, des recherches à grande échelle faisant appel à la théorie des situations sont particulièrement utiles pour segmenter tous les publics. Les programmes de communication mis en oeuvre à cette étape utilisent habituellement les mass médias, mais ils devraient aussi faire appel à la communication interpersonnelle avec les publics activistes pour tenter de résoudre les problèmes par la négociation.

Le personnel de relations publiques devrait planifier des programmes de communications destinés aux divers principaux intéressés ou aux différents publics pour chacune des étapes décrites ci-dessus. Pour ce faire, il devrait suivre les mesures énoncées aux points 4 à 7.

4. Des objectifs formels, et particulièrement la «compréhension», doivent être intégrés à chaque programme de communication.

5. Des programmes formels devraient être planifiés pour atteindre ces objectifs.

6. Les techniciens, notamment, devraient mettre ces programmes en oeuvre.

7. L'efficacité des programmes quant à l'atteinte des objectifs et à la réduction des conflits devrait être évaluée.

des femmes. Celles-ci, souvent plus scolarisées dans le milieu des relations publiques, sont pourtant écartées des postes de gestion. Les bons services de relations publiques prévoient donc des mécanismes pour aider les femmes à passer du rôle de technicienne à celui de cadre et pour mettre à profit leur connaissance des relations publiques symétriques bilatérales.

Planter les semences
Les services de relations publiques efficaces ne peuvent se développer que dans les organisations qui sont elles-mêmes excellentes. Cinq traits particuliers caractérisent les organisations efficaces — et leurs programmes de relations publiques. De façon générale, les organisations atteignent l'excellence parce qu'elles doivent s'adapter à des environnements complexes et turbulents. De tels environnements produisent des publics activistes qui font pression sur l'organisation.

Les organisations excellentes ont des structures de gestion décentralisées qui laissent de l'autonomie aux employés et permettent à ceux-ci de participer aux prises de décision. Elles ont aussi des systèmes de communications internes symétriques qui favorisent la participation. Et, plus important, ces organisations ont des cultures fortes qui incitent à la collaboration plutôt que des cultures fondées sur l'autoritarisme. Le pouvoir est bien réparti à travers toute l'organisation, et le cadre supérieur responsable des relations publiques détient assez de pouvoir pour mettre en oeuvre d'excellents programmes.
(Suite à la page 59)

a gestion stratégique d'ensemble d'une rganisation. Pour ce faire, la position u service de relations publiques dans 'organigramme des organisations doit être elle que le chef des relations publiques asse partie du plus puissant groupe le cadres supérieurs, ou qu'il ait un accès lirect à ce groupe.

Plusieurs organisations font de leur unité le relations publiques un service de soutien d'autres services comme ceux du marke- ing, des finances ou du personnel. Au ontraire, les organisations bien structurées ne subordonnent pas leur service de elations publiques à d'autres services; elles es intègrent à un seul. (À tout le moins, si cette fonction est divisée, il faut établir un mécanisme de coordination entre les services.) La seule façon de gérer les elations publiques de façon stratégique, c'est de les établir en système intégré.

Modèles de gestion des relations publiques

Lors de recherches antérieures, nous avons trouvé quatre façons qu'ont les organisations de mettre en pratique leurs relations publiques. Nous les appelons modèles. Le modèle du service de presse décrit un programme de relations publiques qui s'évertue à n'obtenir que de la publicité favorable — de presque toutes les façons possibles — et particulièrement auprès des mass médias. Un programme s'inspirant du modèle d'information publique utilise des «journalistes en résidence» pour diffuser une information relativement objective par l'entremise des mass médias et de médias contrôlés comme les bulletins, les brochures et la publicité postale. Ces deux premiers modèles sont des relations publiques à sens unique; ils correspondent à des programmes de communications qui ne reposent pas sur la recherche et la planification stratégique. Ils sont aussi asymétriques, c'est-à-dire

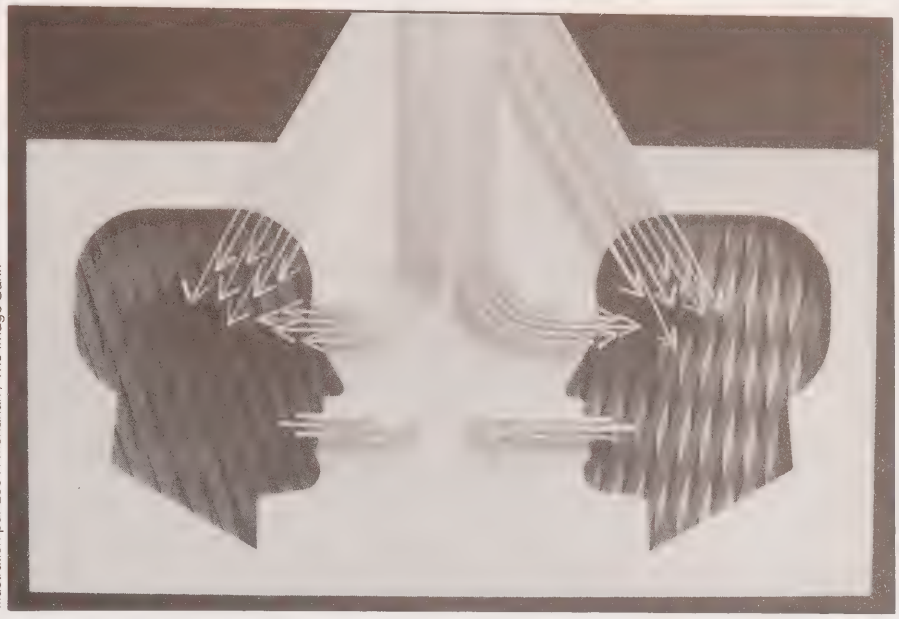


Illustration par Leo F. Monahan / The Image Bank

qu'ils tentent de changer le comportement des publics, mais pas celui de l'organisation. Ils tentent de donner bonne figure à l'organisation par la propagande (modèle du service de presse) ou en ne diffusant que de l'information favorable (modèle d'information publique).

Par ailleurs, les services de relations publiques qui adoptent une approche stratégique appuient leurs programmes de communications sur des modèles plus perfectionnés et plus efficaces. Le modèle asymétrique bilatéral utilise la recherche pour mettre au point des messages susceptibles de persuader des publics stratégiques d'adopter des comportements qui répondent aux attentes de l'organisation. Notre étude porte à croire, toutefois, que les relations publiques asymétriques bilatérales, comme le service de presse et l'information publique, sont moins efficaces que les relations publiques symétriques bilatérales.

Le modèle symétrique bilatéral est une approche de relations publiques qui repose sur la recherche et utilise les communications pour gérer les conflits et améliorer la compréhension avec les publics stratégiques. Les bons services de relations publiques conçoivent plus de programmes de communications selon l'approche symétrique bilatérale que d'après l'un ou l'autre des trois autres modèles; leurs cadres supérieurs ont appris à planifier les relations publiques d'après ce modèle.

La division du travail

Le personnel de relations publiques exerce deux fonctions importantes dans les organisations — celle de l'administrateur, qui fait la planification stratégique des programmes, et celle du technicien, qui écrit, révise ou produit des publications. Les bons services de relations publiques ont un ou plusieurs cadres supérieurs qui conçoivent et dirigent les programmes de relations publiques et plusieurs techniciens en communications qui offrent des services techniques.

La féminisation croissante de la profession de relationniste limitera le potentiel d'un service de relations publiques si l'organisation fait preuve de discrimination à l'égard

que les organisations devraient élaborer des programmes pour communiquer avec les publics — à la fois internes et externes — qui constituent les principales menaces et les principaux atouts pour l'organisation. On appelle souvent ces publics les «principaux intéressés».

En fait, les organisations s'efforcent d'entretenir de bonnes relations avec les publics de leur environnement externe ou interne qui risquent de restreindre leur capacité d'atteindre leurs buts. Elles tentent aussi de maintenir de bons contacts avec les publics qui appuient leurs objectifs. Le fait d'établir de bonnes relations avec des publics stratégiques augmente l'autonomie d'une organisation, facteur important car les organisations efficaces sont celles qui choisissent des objectifs appropriés et qui savent les atteindre.

Quand les relations publiques aident l'organisation à entretenir de bons rapports, elles lui permettent de réduire ses dépenses associées aux litiges, à la réglementation, aux campagnes d'influence et de boycottage, qui sont le résultat de mauvaises relations avec certains publics — les publics qui deviennent des groupes activistes quand les relations s'enveniment. Les relations publiques aident aussi l'organisation à faire des profits en entretenant des liens avec des donateurs, des consommateurs, des actionnaires et des législateurs.

À la différence du marketing

Les relations publiques et le marketing sont deux fonctions essentielles à l'organisation. Sans de bonnes relations publiques, les organisations seront détournées de leur mission. Sans le marketing, il leur manque un mécanisme essentiel pour mettre en oeuvre leur mandat. Quand l'une de ces fonctions est subordonnée à l'autre, l'organisation y perd.

Les spécialistes du marketing créent et recherchent des marchés susceptibles d'utiliser les produits ou les services de l'organisation. Si les relations publiques deviennent une fonction subordonnée au marketing, l'organisation perd sa capacité d'établir des liens avec tous ses publics stratégiques sauf celui des consommateurs.

Pouvoir et intégration

La gestion stratégique des relations publiques doit faire partie intégrante de

Caractéristiques des excellents programmes de relations publiques

I. Le niveau «micro»

1. Géré stratégiquement.
2. Fonction distincte de celle du marketing.
3. Relation d'autorité directe avec la gestion supérieure.

II. Le niveau «meso» (niveau de gestion)

4. Un service de relations publiques autonome ou intégré.
5. Un modèle symétrique bilatéral.
6. Un ou une relationniste d'expérience dans le poste de cadre.
7. Le potentiel pour d'excellentes relations publiques, tel que déterminé par :
   a) la connaissance du modèle symétrique;
   b) la connaissance du rôle de gestion;
   c) la formation en relations publiques;
   d) le professionnalisme.
8. L'organigramme des relations publiques dans l'organisation s'inspire du modèle symétrique bilatéral.
9. Des chances égales pour les hommes et les femmes dans les services de relations publiques.

III. Le niveau «macro»

10. Le directeur des relations publiques a accès au pouvoir de la coalition dominante.
11. Une culture organisationnelle fondée sur la participation plutôt que sur l'autoritarisme.
12. Un système de communications internes symétrique.
13. Une structure organisationnelle orga-nique plutôt que mécanique.
14. Un environnement complexe et turbulent comportant des pressions de la part des groupes activistes.

IV. Les résultats des bonnes relations publiques

15. Les programmes du niveau «micro» atteignent leurs objectifs de communication.
16. Au niveau «macro», réduction des coûts occasionnés par la réglementation, les pressions et les litiges.
17. Grande satisfaction des employés à l'égard de leur travail.

GÉRER LES RELATIONS PUBLIQUES:

LA MARQUE DE L'EXCELLENCE

par James E. Grunig



Auteur, rédacteur, professeur et expert-conseil, James Grunig possède un baccalauréat ès sciences en journalisme technique de la Iowa University, ainsi qu'une maîtrise ès sciences en économie agricole et un doctorat en communications de masse de l'Université du Wisconsin. Il est actuellement professeur au collège de journalisme de l'Université du Maryland, et conseiller en relations publiques auprès de l'Edison Electric Institute. Il a écrit et publié de nombreux livres et articles.

La pratique des relations publiques s'apparente souvent au mouvement perpétuel. Les techniciens pondent des communiqués, des publications, des rapports annuels et des documents vidéo, mais s'interrogent rarement sur la raison d'être de ce qu'ils font et sur la valeur de leurs actions pour leur employeur. De plus, ils perçoivent rarement le processus des relations publiques dans son ensemble et ses liens avec la gestion efficace d'une organisation.

Il y a quatre ans, grâce à une subvention de la fondation de recherche de l'Association internationale des professionnels de la communication, une équipe de chercheurs[1] s'est attaquée à deux questions cruciales :

Comment et jusqu'à quel point les relations publiques contribuent-elles à l'essentiel d'une organisation — à son efficacité?

Comment la fonction «relations publiques» doit-elle être organisée et gérée pour rendre une organisation plus efficace? Bref, quelles sont les caractéristiques d'un excellent service de relations publiques?

Pour répondre à ces questions, nous avons mis sur pied un projet de recherche quinquennal qui en est maintenant à sa dernière année. Comme dans toute recherche scientifique qui se respecte, nous avons commencé par une revue exhaustive des écrits théoriques et des documents de recherche dans ce domaine. Cette étude nous a amenés à définir 14 caractéristiques inhérentes aux bons programmes de relations publiques et à leur effet sur l'organisation. La première de ces caractéristiques répond à la première question — Que font les relations publiques pour une organisation? — et commence à définir ce qui constitue un excellent programme de communications.

La gestion stratégique

Nous avons commencé par élaborer une théorie normative qui donne les grandes lignes de la démarche des relations publiques dans une situation idéale. Cette théorie stipule que les communications organisationnelles devraient être mises en pratique de façon stratégique. Cela signifie

- *Vérification des communications.* Il est tout à fait approprié de vérifier l'efficacité des programmes internes de communications.
- *Conception de régimes d'avantages sociaux.* Les réformes législatives et l'évolution démographique ont plus que jamais permis de faire valoir les avantages sociaux des employés. Les sondages auprès des employés permettent de s'assurer que les régimes d'avantages sociaux tiennent compte des besoins propres à un groupe de travailleurs particulier.
- *Évaluation de l'engagement stratégique.* Lorsque des organisations font face à un changement d'orientation stratégique par suite d'acquisitions, de dessaisissement, de restructurations gouvernementales ou de rétrécissement de marchés, ces sondages sont utiles dans la mesure où ils contribuent à ce que les employés adhèrent aux perspectives d'avenir de la direction et les incitent à y participer.
- *Amélioration de la productivité.* Pour améliorer la productivité, il faut d'abord repérer et éliminer les obstacles. Un sondage auprès des employés permettra de faire ressortir les barrières que la direction n'est peut-être pas en mesure de discerner.

Les sondages peuvent toucher d'autres domaines. Un aspect important, voire même primordial, qu'il ne faut pas négliger c'est la mesure de la satisfaction de la clientèle à l'extérieur de l'organisation.

Quand mener un sondage

Un sondage permet d'aborder une vaste gamme de questions, mais la clef du succès est de savoir quand l'utiliser.

Toute planification commence d'abord par l'établissement des objectifs. Il peut s'agir d'un énoncé général concernant la place que vous souhaitez occuper, par exemple, celle du producteur ayant le plus fort volume dans un marché donné. Il peut s'agir aussi de l'énoncé de vos attentes : vous souhaiteriez par exemple voir une attitude plus positive de la clientèle vis-à-vis des services offerts par votre organisation ou une participation de 80 p. 100 des employés à un nouveau régime de retraite volontaire.

Deuxièmement, il faut déterminer vos choix. Il s'agit d'énumérer les stratégies et les solutions accessibles qui, dans les limites de vos ressources, présentent les plus grandes probabilités de réussite.

Troisièmement, il faut évaluer les capacités et la volonté de réaliser les objectifs, connaître les points forts et les points faibles de l'organisation — sur les plans

(Suite à la page 57)

Enquête, recensement ou groupe de discussion :

Quels sont vos besoins en matière d'information? De quoi avez-vous besoin?

Recueillir des renseignements n'est pas chose facile et dépend, en général, de la planification, qui peut certainement influer sur la qualité des informations recueillies.

Quiconque se lance dans un projet de ce genre est invité à communiquer avec le Groupe de collecte de renseignements fédéraux, un service de Statistique Canada, qui fournit des conseils techniques sur les plans, stratégies, méthodes et techniques de collecte de renseignements. En faisant appel au Groupe dès le début du processus de planification, vous gagnerez non seulement du temps (les renseignements que vous cherchez existent peut-être déjà) mais vous obtiendrez aussi une orientation, des conseils et une certaine formation sur les aspects professionnels et techniques de la collecte de renseignements.

Le Groupe de collecte de renseignements fédéraux a une vaste expérience et peut vous aider à obtenir des informations plus pertinentes et plus fiables, diminuer vos frais de collecte et, en fin de compte, faire un meilleure usage des informations recueillies.

Pour plus de renseignements, communiquez avec Gustave Goldmann au 951-1472, Ida Trachtenberg au 951-8278 ou Charles Lyon au 951-4146.

Dans la fonction publique fédérale, les enquêtes sont soumises aux exigences de certaines politiques. Les ministères et organismes fédéraux devraient se référer au document intitulé: "La gestion des renseignements détenus par le gouvernement", qui a été réimprimé en octobre 1989 par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

ɔmme c'est le cas pour la plupart des ɔinions polarisées, ni l'une ni l'autre des :trêmes n'est réaliste. Les sondages ne ɔnt ni une panacée ni une boîte de ɜndore. Un sondage effectué auprès des nployés constitue un outil de gestion qui, rsqu'utilisé judicieusement, peut s'avérer ctrêment utile. Mais entre des mains lettantes, il perd tout valeur.

es sondages ne sont pas une nouveauté. n y a recours depuis plus d'un quart de ècle. Mais avec l'importance croissante ue prend la gestion des ressources umaines et à mesure que l'on reconnaît ue l'attitude des employés influe sur la roductivité, ils gagnent de plus en plus la ɜveur des entreprises canadiennes.

Voyons d'abord quand il convient .'effectuer un sondage, qu'est-ce que cela omporte et quelles questions peuvent y tre abordées. Je vous indiquerai par la suite es sept «Règles d'or» à respecter pour ju'un sondage auprès des employés soit e plus efficace possible.

Quelques définitions

Définissons d'abord quelques termes. Un sondage consiste à proposer une série de questions ou d'énoncés soigneusement formulés pour obtenir des opinions, des faits et des attitudes d'un groupe particulier d'individus.

Lorsqu'on effectue un sondage, on peut considérer plusieurs options. Le groupe-cible peut se composer d'employés subalternes ou de gestionnaires, ou des deux. Dans cet article, le terme «employé» désigne les cadres tout autant que les subalternes.

Un sondage peut s'adresser à tout le personnel d'une organisation ou simplement à un échantillon représentatif. Parfois, on procède par entrevues individuelles, ou encore on s'adresse à de petits groupes de discussion de dix à quinze personnes, dirigés par un animateur chevronné. Assez souvent, les sondages sont menés au moyen d'un questionnaire écrit. Dans de nombreux cas, on utilise une combinaison de diverses méthodes.

Les questions et les énoncés d'un sondage doivent posséder un degré de validité et de fiabilité. Ces deux caractéristiques permettront non seulement de mesurer véritablement ce que vous envisagez de mesurer, mais aussi de le faire avec efficacité. Vos choix dépendront de vos objectifs. Ce sont là des questions complexes qu'il vaut mieux aborder avec un spécialiste.

Utilisation des sondages

Les sondages peuvent porter sur une grande gamme de sujets. Voici entre autres quelques exemples récents :

- *Évaluation de programmes de ressources humaines* comme les programmes d'équité en matière d'emploi ou les systèmes de gestion du rendement, où les employés sont en fait les clients. On assiste à une augmentation de ce type de sondages auprès des employés.
- *Évaluation des besoins de formation.* Un trop grand nombre d'organisations ont mis en oeuvre des programmes de formation coûteux pour constater que les employés étaient peu intéressés à acquérir les compétences offertes. Les sondages permettent aux gestionnaires des ressources humaines d'envisager les besoins de formation du point de vue des employés.



Directrice chez William M. Mercer Limited, Judy Hauserman a une vaste expérience des domaines de la conception, de l'analyse et de l'interprétation des études de comportement des employés. Détentrice d'un baccalauréat en psychologie du travail et des organisations de l'Université Wilfrid Laurier et d'une maîtrise ès sciences en psychologie du travail et des organisations de l'Université de Waterloo, elle est également responsable principale du secteur des comportements et des enquêtes d'opinion chez Mercer.



Tim Plumptre est l'auteur de l'ouvrage : Beyond the Bottom Line: Management in Government, publié par l'Institut de recherches politiques, où il est adjoint à la recherche. M. Plumptre, qui a reçu une formation en économie, en sciences politiques et en relations internationales à l'Université de Toronto, à la London School of Economics et à Oxford, a travaillé comme reporter pour le Globe and Mail, comme fonctionnaire et dans le cabinet d'un ministre. Il est actuellement expert-conseil pour la firme William M. Mercer Limited. C'est la seconde fois que M. Plumptre apporte sa contribution à La Revue des gestionnaires.

PANACÉE OU BOÎTE DE PANDORE?

par Judy Hauserman et Tim Plumptre



Illustration par Jerzy Kolacz / The Image Bank

D'après mon expérience, on peut observer deux attitudes extrêmes à l'égard des sondages réalisés auprès des employés.

D'une part, certaines personnes croient que les sondages sont une solution à de nombreux problèmes de ressources humaines. Qu'elles en aient effectué elles-mêmes ou non, elles sont convaincues qu'on peut y avoir recours dans presque toutes les circonstances. Les sondages auprès des employés deviennent en quelque sorte une panacée.

Par contre, d'autres personnes estiment que ce genre de sondages ne valent pas les efforts qu'on y consent. C'est souvent la réaction de gens qui ont eu de mauvaises expériences, ou qui ont entendu parler de sondages ayant eu un effet contraire à celui recherché ou n'ayant fait qu'empirer les choses. Pour ces gens, les sondages des employés sont une boîte de Pandore.

compagnie : image de marque, relations
travail, formation et perfectionnement,
quité en matière d'emploi ou promotions,
pervision, produits et services. Les résul-
ts sont transmis aux employés, et des
ans d'action sont élaborés en vue de
pondre aux préoccupations et aux sugges-
ons.

rimes au service

e programme de primes au service de la
ompagnie reflète l'engagement croissant
e cette dernière en vue de reconnaître et
'apprécier, à sa juste valeur, le rendement
e ses employés. Ceux et celles qui
omptent 25 années de service dans la
ompagnie ont le choix parmi une sélection
e cadeaux, chacun décoré d'un emblème
e la B.C. Tel en or massif. Le programme
récemment été étendu aux employés qui
nt 15, 35 ou 40 ans et plus de service. Les
adeaux marquant le 35e aniversaire sont
rnés de l'emblème de la B.C. Tel et de
rois diamants; ceux pour le 40e, d'un gros
liamant et de deux rubis. Le programme
btient un taux de participation de
6 p. 100.

Régime d'acquisition d'actions par les employés

Ce régime a été lancé en août 1987 à
l'intention des employés réguliers et à
plein temps du groupe B.C. Tel.

Les employés peuvent investir, au moyen de retenues à la source, jusqu'à 6 p. 100 de leur salaire dans un compte en fiducie. La B.C. Tel verse pour sa part 25 p. 100 de la contribution de l'employé. La somme globale sert à acquérir des actions ordinaires de la compagnie sur le marché libre. Selon les données disponibles en décembre 1989:

- 8 985 employés du Groupe B.C. Tel, soit 54 p. 100 du personnel, ont participé à ce régime;
- les employés et la compagnie y ont ensemble investi la somme de 31 435 000 $.

Sell-One-More

Le programme Sell-One-More récompense les employés qui accroissent le volume d'affaires en obtenant le nom de clients éventuels pour des produits et des services particuliers de la B.C. Tel grâce à leurs contacts quotidiens, comme leurs voisins, leurs amis, leurs parents.

NOUS VOULONS MISER SUR LA QUALITÉ POUR L'EMPORTER SUR LA CONCURRENCE.

- Alors que les estimations se chiffraient à 1,7 million de dollars, le programme a engendré 15,7 millions de dollars en recettes (chiffres d'avril 1989).
- Plus de 36 000 présentations de produits ont été enregistrées (avril 1989).

Qualité

La concurrence sur le marché devient de plus en plus acharnée et nous devons mettre l'accent sur la qualité si nous voulons demeurer dans la course. Selon les résultats des sondages effectués auprès de notre clientèle, la qualité des produits et des services constitue un facteur plus important pour les clients qui songent à acheter un produit ou un service de télécommunications que le coût de ce dernier, plus particulièrement dans le cas de clients d'affaires. Nous voulons miser sur la qualité pour l'emporter sur la concurrence.

La B.C. Tel a maintenant adopté le principe de la sensibilisation globale à la qualité. Cette décision marque l'engagement de la B.C. Tel à investir dans la formation de 2 350 gestionnaires et de 8 600 employés non cadres.

Autres programmes

Les autres programmes clés de participation des employés comprennent le programme BEST, qui permet de désigner les secteurs où la B.C. Tel accuse du retard par rapport à ses concurrents et de formuler des plans d'action pour améliorer le rendement; le programme Towards Excellence, qui provoque une certaine dynamique en favorisant l'esprit d'entreprise; et le programme Quality qui favorise le professionnalisme et les normes de rendement élevées dans l'exécution du travail dans tous les secteurs de l'entreprise.

«Grâce à toutes ces initiatives, nous sommes beaucoup plus à l'écoute de nos employés», déclare M. Champion. «Nous sommes désormais plus enclins à reconnaître la valeur de nos employés et l'importance de leur contribution au succès global de l'entreprise. De leur côté, les employés démontrent une meilleure volonté de participer.»

(Suite à la page 55)

C'est ainsi que la B.C. Tel a révisé tous ses principes de communication, remanié ses programmes existants et lancé une myriade de nouveaux programmes qui avaient pour objectif de promouvoir la participation des employés à l'entreprise et l'engagement vis-à-vis de la qualité.

«Nous avons adopté une foule d'initiatives qui ont contribué au revirement de la situation et favorisé un meilleur climat de travail», dit M. Champion. Il n'est donc pas surprenant «qu'il y ait une forte corrélation entre ces activités et l'amélioration de la qualité du service que nous offrons».

Programmes de participation

Cercles de qualité

L'une des premières initiatives a été concrétisée par le programme du Cercle de qualité[1] lancé à la fin de 1981. Ce dernier donnait aux employés la possibilité d'analyser et de résoudre des problèmes dans leurs secteurs de travail particuliers.

Bien qu'accueilli avec un certain scepticisme lors de son lancement, le programme s'est avéré un franc succès. Plus de 90 Cercles de qualité sont maintenant implantés dans divers secteurs de la compagnie. De fait, plusieurs Cercles de qualité ont valu à la B.C. Tel des prix d'excellence à l'occasion de concours nationaux et internationaux.

Tout récemment, le Cercle de qualité «Net Wits» de Prince George se classait premier finaliste à Kansas City lors de la conférence de l'Association for Quality and Participation, organisme regroupant 6 000 membres à l'échelle mondiale.

«Il s'agit d'un programme volontaire qui profite à la compagnie comme aux employés, dit M. Champion. Par leur participation aux Cercles de qualité, les employés acquièrent une aptitude à résoudre, à analyser et à présenter des problèmes, ce qui permet à la compagnie de constater ensuite une amélioration des activités, une réduction des coûts et un meilleur moral parmi les employés.»

Speak Out

Le programme Speak Out est un autre programme conçu pour permettre aux employés d'exprimer leur opinion sur toute question se rapportant à la compagnie.

Les employés font part de leurs préoccupations à un coordonnateur du programme «Speak Out». Ce dernier obtient une réponse rapide de la haute direction qu'il communique ensuite à tous les employés. Puisque les employés hésitent souvent à porter des questions délicates à l'attention de la haute direction, le caractère confidentiel des présentations constitue un élément important du succès de ce programme.

Au début, la plupart des présentations concernaient la façon d'améliorer les compétences de la compagnie en matière de gestion du personnel et des affaires. Mais lorsque ce programme de suggestions est devenu officiel, «Speak Out» est devenu le véhicule permettant aux employés de faire connaître leurs opinions ou leurs plaintes à l'entreprise.

STAR

Le programme Star — Suggestions That Achieve Results — a été lancé en 1986 pour favoriser l'innovation. Ce programme offre des récompenses financières pour les idées qui permettent de réaliser des économies ou de produire des revenus. Selon la nature des avantages retirés par la compagnie, les employés peuvent recevoir des récompenses en argent pouvant atteindre 20 000 $.

Plus de 5 000 suggestions ont été faites depuis le lancement du programme, et près de 200 ont été adoptées. À la fin de 1989, les récompenses en argent totalisaient plus de 250 000 $, représentant pour la compagnie des économies dépassant 5 000 000 $.

Conseils de qualité

Distincts des Cercles de qualité qui cherchent à résoudre les problèmes existants, les Conseils de qualité font participer des membres de groupes de travail à l'élaboration de méthodes qui permettent d'améliorer le travail. Ces groupes reflètent le slogan de la B.C. Tel : «Quality - We Make It a Way of Life». À l'heure actuelle, plus de 3 000 employés participent aux Conseils de qualité.

Sondages des employés

La direction procède à ces sondages tous les deux ou trois ans pour évaluer l'attitude des employés à l'égard de divers aspects de

ar Peter Harvey

'La B.C. Tel) est une entreprise qui reflète potentiel de l'industrie canadienne au ays et à l'étranger.» (Harvie Andre, inistre de l'Industrie, des Sciences et e la Technologie)

e magazine Equity décrit la B.C. Tel omme étant «l'une des compagnies les ieux gérées» de Colombie-Britannique.

Vous n'auriez pu entendre ces louanges il y a huit ans. La deuxième compagnie e téléphone au pays souffrait de problèmes onstants en matière de relations de travail, 'un moral déficient parmi les employés et 'une image de marque défavorable auprès u public.

Une grève tumultueuse de six semaines au ébut de 1981 — le troisième arrêt de avail prolongé en moins d'une décennie –fit place à un sentiment de rancoeur et 'isolement. Plus tard cette année-là, on écouvrait l'ampleur de l'animosité lorsque e syndicat représentant les travailleurs de a compagnie fut le principal intervenant à 'opposer lors d'audiences du CRTC à la erspective d'augmenter les tarifs de télé- hone de la B.C. Tel.

«Notre industrie faisait face à des défis xtraordinaires, explique Don Champion, ice-président à l'Administration. La echnologie évoluait rapidement et, pour a première fois depuis plus de 100 ans, naints secteurs des télécommunications ous faisaient concurrence.»

«Dans la perspective d'une concurrence ncore plus féroce, nous savions que otre organisme ne pourrait surmonter les difficultés sans l'engagement de chacun de nos employés. Or, il était clair, après la grève, qu'il nous manquait l'appui des employés.»

De dire M. Champion, il était «particulièrement évident que les communications internes manquaient de crédibilité. L'information fournie à nos employés était insuffisante et remaniée à un point tel qu'elle manquait non seulement d'intérêt, mais aussi de pertinence». Beaucoup d'employés se fiaient au syndicat, aux rumeurs et aux médias pour se renseigner sur les activités de la compagnie.

«Nos gens ne connaissaient pas nos objectifs d'entreprise; ils ne savaient pas dans quelle direction nous allions. Comment pouvaient-ils ainsi s'engager à aider l'entreprise à parvenir à ses fins? Manifestement, il nous fallait, pour obtenir ce genre d'engagement, avoir des programmes de communication interne meilleurs et plus efficaces.»

Changement radical

Aujourd'hui, le moral des employés est à son apogée. Un sondage récent indique que la plupart des employés sont fiers de leur travail et que plus de 90 p. 100 sont prêts à affirmer que le milieu de travail de la B.C. Tel est l'un des meilleurs qui soit.

Ce formidable revirement n'est pas le fruit du hasard, mais plutôt d'une stratégie de gestion qui, adoptée pour raffermir les relations humaines au sein de l'entreprise, comporte un élément important, celui d'améliorer les communications à tous les niveaux de l'organisation.



Peter Harvey est chef des Communications avec les employés à la Compagnie de téléphone de la Colombie-Britannique. À ce titre, il est chargé de la conception, de l'orientation et de la mise en oeuvre des communications auprès de 15 000 employés. Formé en économie à l'Université du Nouveau-Brunswick, il a servi B.C. Tel pendant 20 ans dans les domaines de l'établissement des prix, des relations avec le public et des communications avec les employés. Il est par ailleurs président élu de la Société canadienne des relations publiques.


COMMUNICATIONS AVEC
LES EMPLOYÉS :
LA
B.C.
TEL
EXCELLE

grandes organisations (Secteurs international, provincial et privé).

Tout effort sérieux et soutenu de communication avec les employés doit bénéficier d'un appui visible des échelons les plus élevés de l'organisation. L'engagement et la conviction de la haute direction sont absolument indispensables.

EN DÉFINITIVE, LES COMMUNICATIONS INTERNES CONSTITUENT L'ESSENCE MÊME D'UNE GESTION COMPÉTENTE ET SOUCIEUSE DE L'ASPECT HUMAIN.

Il est également nécessaire d'amener tous les gestionnaires de l'organisation à assumer un rôle proactif et positif de premier plan. D'après un document récent du Conseil du Trésor intitulé «Profil du gestionnaire de la fonction publique», un style de gestion «axé sur l'individu» est nécessaire pour :

- faire mieux ou davantage avec autant ou moins de ressources;
- tenir compte des besoins des personnes à un moment où les nouvelles technologies sont introduites à un rythme accéléré; et
- établir un milieu de travail attrayant et intéressant afin d'attirer et de retenir les personnes les plus compétentes dans la fonction publique fédérale.

Les gestionnaires ont-ils tous aujourd'hui les compétences voulues pour s'acquitter de leurs fonctions et, si non, peuvent-ils les acquérir? Soyons prudents et répondons «peut-être». Faut-il déployer des efforts pour faire des communications avec les employés une priorité de la direction? Sans hésitation, la réponse est «oui». Il faut beaucoup insister sur la gestion des ressources humaines, et les communications internes en sont la clé.

Par où commencer?
Il existe déjà quelques indices positifs qui montrent que certains organismes gouvernementaux accordent une grande importance à leurs employés. Dans son rapport de 1988, le vérificateur général du Canada a fait en particulier l'éloge de huit de ces organismes et il a défini cinq caractéristiques communes qui ont contribué à leur rendement élevé:

•l'importance accordée aux personnes
•un leadership de participation
•des méthodes de travail novatrices
•un service fortement axé sur la clientèle
•l'insistance sur un rendement optimal.

Le gouvernement a déjà fait des efforts importants pour améliorer la communication horizontale et verticale dans la fonction publique fédérale. ***La Revue des gestionnaires*** a connu un début remarquable comme moyen de communication écrite entre les cadres supérieurs. Le Réseau des cadres supérieurs, qui doit bientôt être mis en service, donnera aux gestionnaires fédéraux la possibilité de partager des renseignements par des moyens électroniques. D'ici à trois ans, tous les cadres supérieurs de la fonction publique fédérale seront reliés par ce réseau de communications complet.

Vers un cadre stratégique
Les trois points suivants pourraient faire partie d'une politique de communications internes:

1. Une meilleure communication encouragera les employés à contribuer davantage à la réalisation des objectifs de l'organisation, tout simplement parce qu'ils et elles comprendront mieux ces objectifs et leurs répercussions positives sur leur propre situation.

2. Une communication plus efficace vers le bas suscitera davantage d'idées chez les employés, qui seront encouragés à les transmettre vers le haut sans crainte de se voir taxer de stupidité ou de manque d'à-propos.

3. Une meilleure communication aidera l'organisation à s'assurer un plus vaste appui sur d'importantes questions nationales et locales. En effet, les employés seront mieux préparés pour expliquer la position de l'organisation dans leurs contacts avec des amis, des voisins et des responsables du gouvernement.

Roy G. Foltz
Inside Organizational Communication
(Publié par l'Association internationale des professionnels de la communication)

Les communications internes ne peuvent et ne devraient pas être dissociées des pratiques de gestion quotidiennes. En définitive, elles constituent l'essence même d'une gestion compétente et soucieuse de l'aspect humain. Les structures formelles, bulletins, directives et autres, jouent un certain rôle, mais elles ne pourront jamais se

(Suite à la page 55)

- *Surveillance des médias* - Les médias font généralement des critiques acerbes de la bureaucratie, lesquelles demeurent par ailleurs le plus souvent sans réponse, ou encore ils s'intéressent surtout à des sujets tels que les conflits d'intérêts.
- *Déclarations publiques* - Beaucoup sont d'avis que le professionnalisme, la fierté collective et le sens de la responsabilité ont disparu de la fonction publique.
- *Sondages d'opinion* - D'une façon générale, le degré de confiance dans le gouvernement et de respect pour les fonctionnaires est assez bas parmi les Canadiens. Un sondage mené en 1987 par Goldfarb a révélé que les cadres supérieurs de la fonction publique sont moins bien cotés que leurs homologues du secteur privé.

LA DIRECTION DOIT REGROUPER L'INFORMATION DANS DES THÈMES CLAIRS QUI PEUVENT ÊTRE COMMUNIQUÉS À CHACUN ET CHACUNE.

Les études et les sondages ne permettent pas de savoir comment les employés perçoivent leur loyauté envers leur organisation ou leur fierté professionnelle.

Cependant, parce qu'ils sont largement diffusés, les résultats de ces sondages minent la dignité des employés et leur sentiment d'avoir réalisé quelque chose de valable. Ne serait-ce que pour cette raison, les ministères devraient établir un processus de communication avec les employés qui mette en évidence l'importance fondamentale de la contribution de chacun.

Besoins et nécessités

Mais alors, de quoi les employés ont-ils besoin?

- Premièrement, les employés ont besoin de savoir vers où s'oriente leur organisation, comment elle entend atteindre ses objectifs et comment ils et elles peuvent contribuer à la réalisation de ses objectifs et de ses plans de travail.
- Deuxièmement, les employés ont besoin de s'identifier à des dirigeants en chair et en os avec lesquels ils peuvent établir des rapports. Les employés veulent être dirigés par des cadres accessibles. Les bulletins et d'autres moyens d'information sont bien sûr utiles, mais les employés aiment beaucoup avoir la possibilité d'apprendre directement les nouvelles «du grand patron» et d'exprimer leur point de vue, s'ils le souhaitent. (Les sondages confirment que les rumeurs sont la principale source d'information. Les employés veulent parler au patron, mais seules les rumeurs leur sont accessibles.)
- Troisièmement, les employés ont besoin de plus de renseignements personnels : Qu'est-ce qu'on pense de mon rendement? Quel genre de formation devrais-je chercher à obtenir? Quels autres débouchés y a-t-il pour moi dans l'organisation?

Les organisations doivent être constamment disposées à diffuser une information exacte et véridique — de façon officielle et informelle et surtout, par l'intermédiaire des gestionnaires. Cela ne veut pas dire qu'il faille sans cesse inonder les employés de renseignements, de documents et de rapports sans contexte et sans rapport avec ce qu'ils font. La direction doit plutôt regrouper l'information dans des thèmes clairs qui peuvent être communiqués à chacun et chacune. Elle doit également adopter un style de gestion qui non seulement permet aux employés de recevoir de l'information, mais les encourage à en transmettre.

Toute organisation affronte deux grandes difficultés lorsqu'elle cherche à atteindre un tel objectif. La première consiste à bien comprendre toutes les questions qui se posent dans l'organisation et dans son environnement et à déterminer comment ces questions peuvent le mieux être communiquées aux employés. La seconde est de trouver les moyens de motiver les gestionnaires axiaux pour qu'ils et elles comprennent leur rôle de communicateurs et le remplissent avec autant de responsabilité que de souplesse.

Le rôle essentiel de la direction

L'une des principales conclusions, confirmée par chacune des personnes interrogées, est que tout effort visant à réaliser un changement nécessite une importante participation de la haute direction... Les cadres supérieurs doivent être disposés à consacrer beaucoup de temps à gérer les ressources humaines de l'organisation et à veiller à la mise en place de pratiques de communication appropriées.

Extrait de l'étude n° 4 du CCI,
Les communications internes dans d'autres

mployés en répondant aussi à leurs esoins. Lorsque cela se produit, harmonie règne entre l'organisation et ses mployés : tous les efforts tendent alors ers le même but et l'atmosphère est mpreinte de vitalité, de loyauté et de fierté.

Groupe d'étude du Comité des hauts fonctionnaires sur les valeurs fondamentales G. Lussier

Les communications internes ne constituent pas une fonction centrale distincte des opérations d'une organisation. Elles comprennent toute la gamme des relations et interactions humaines essentielles pour satisfaire les besoins individuels et favoriser la réalisation des objectifs organisationnels. Par conséquent, tout examen des communications internes doit se situer dans le contexte plus vaste des valeurs de l'organisation.

Les communications internes sont la responsabilité de chaque gestionnaire de l'administration fédérale et doivent être acceptées comme telles. Il incombe donc à la fonction publique d'établir le climat et de susciter les attentes qui aideront les gestionnaires dans la poursuite de pratiques positives et efficaces dans le domaine des communications internes.

L'administration fédérale doit adopter une philosophie de gestion globale qui démontre clairement :

- que les employés constituent l'actif le plus important et le plus précieux de l'administration,
- que des relations fructueuses et positives avec les employés sont absolument indispensables, et
- que les gestionnaires sont individuellement la clé de saines communications internes.

Les problèmes

La question de la loyauté des employés se pose autant dans le secteur public que dans le secteur privé. Dans «Trends in Employee Attitudes: Signs of Diminishing Employee Commitment», Gail Johnson et Ronald J. Grey brossent un tableau alarmant. Leur analyse révèle qu'entre 1977 et 1987,

LES COMMUNICATIONS INTERNES SONT LA RESPONSABILITÉ DE CHAQUE GESTIONNAIRE DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE.

- Le jugement porté par les employés sur leur organisation, en tant que lieu de travail, dénote une baisse significative de la satisfaction, surtout parmi les cadres intermédiaires et les membres des professions libérales.
- Les employés de tous les niveaux croient être moins bien informés que par le passé de ce qui se passe dans leur organisation, par suite surtout de l'incertitude de la haute direction quant à l'orientation d'ensemble de l'organisation.
- Les employés ont l'impression qu'on leur cache délibérément certains faits. Ils ont donc tendance à accorder moins de crédit à l'information qu'on leur transmet.
- Cette situation suscite des sentiments croissants de stress, d'aliénation et la détérioration de l'engagement.

Les auteurs en arrivent à la conclusion qu'à moins d'une réévaluation fondamentale des pratiques de gestion, cette tendance à la démotivation s'accentuera.

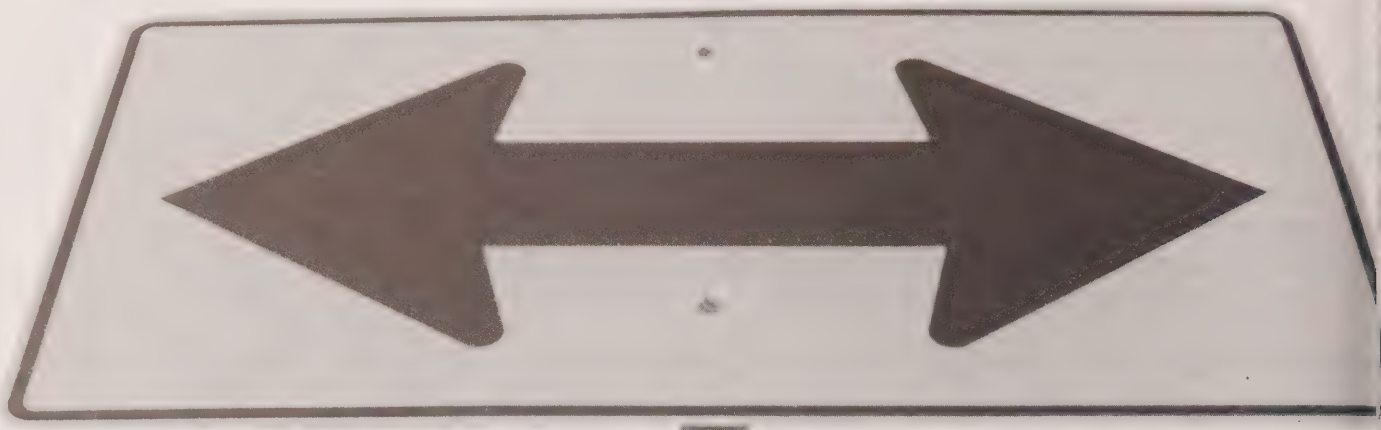
Peu de ministères fédéraux ont mené des sondages auprès de leurs employés pour étudier ce problème. Par conséquent, les renseignements recueillis au sujet d'un problème donné dans un ministère particulier relèvent plus souvent de la spéculation que de la recherche empirique. De ce fait, les mesures prises pour redresser la situation s'appuient davantage sur les impressions des cadres quant aux solutions susceptibles d'être efficaces que sur les besoins réels des employés.

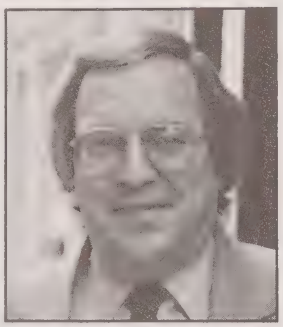
Différents indices montrent cependant que les fonctionnaires ne se sentent ni valorisés par leur organisme ni appréciés du public canadien.

- *Études de Zussman* - Ces études confirment qu'il existe de nettes différences dans le niveau de satisfaction au travail parmi les gestionnaires EX et SM. Parlant de ses études, David Zussman dit: «Les communications sont l'un des grands problèmes au gouvernement... Souvent, les employés des niveaux inférieurs ne disposent pas de la même information que ceux et celles des niveaux plus élevés et, tout aussi souvent, leurs objectifs sont également différents.»
- *Une fonction publique assujettie aux contraintes* - Il est actuellement plus difficile que jamais de récompenser le bon rendement par des promotions ou autrement. Les employés s'inquiètent aussi de la sécurité de leur emploi.

Les communications internes:

Les JOUEURS et les ENJEUX





Don Rennie est coordonnateur de l'Examen de la gestion des communications de l'administration fédérale, groupe d'études créé par le Bureau du Conseil privé pour conseiller le gouvernement sur la façon d'améliorer ses communications. Il a été chef des communications auprès du Cabinet de l'Ontario, du Cabinet du premier ministre de la Saskatchewan, et du Bureau fédéral de privatisation et affaires réglementaires. Avant d'entrer dans la fonction publique, M. Rennie était journaliste de presse écrite et de radiotélévision.

Photo par Garry Gay / The Image Bank

par Don Rennie

Lorsque le Comité de la communication interne (CCI) s'est réuni en juin dernier, il a chargé la secrétaire adjointe du Cabinet (Communications) d'élaborer un projet de cadre stratégique des communications internes dans l'administration fédérale.

Nous vous présentons ici les grandes lignes de ce rapport.

Introduction

Comme les valeurs constituent le seul moyen de libérer et d'orienter l'énergie des membres d'une organisation..., l'astuce, au stade de la définition des valeurs, est de choisir celles qui répondent aux besoins de l'organisation et peuvent, en même temps, gagner le coeur et captiver l'esprit des

d'exceptionnel dernièrement? Il n'y a pas de limites à la diversité de questions qu'on peut poser quand on veut vraiment découvrir comment vont les choses.

Nous avons donc décidé de faire quelque chose pour obtenir les réponses à de telles questions. Tous les trois mois, les gestionnaires devaient écrire une lettre personnelle au commissaire, lui expliquant comment les choses allaient dans leur champ de responsabilité. Nous leur avons demandé d'être tout à fait francs et honnêtes. Pour que la procédure soit la plus simple possible, nous n'avons imposé aucun modèle, aucun sujet et la distribution était strictement contrôlée. Tout le monde était d'accord pour que ces lettres ne servent pas à réacheminer les problèmes vers le haut.

Ces «lettres des gestionnaires» sont transmises au commissaire par l'entremise du supérieur de l'auteur, ce qui permet d'obtenir un aperçu plus vaste de la situation à l'intérieur du centre de responsabilité. Les directeurs des pénitenciers envoient leurs lettres par l'entremise du commissaire adjoint régional dont ils relèvent. Ce dernier y joint une lettre expliquant la situation au niveau régional. En dernière étape, une lettre trimestrielle du commissaire au ministre explique sa perception de l'organisation d'après ses observations personnelles et celles des administrateurs qui relèvent de lui.

Une meilleure perception

Nous croyons que ces lettres ont amené au moins deux améliorations importantes. Premièrement, nous avons une vue beaucoup plus réaliste et précise de la situation au SCC. Il est maintenant plus facile de savoir si des questions générales, touchant l'ensemble du SCC, méritent notre attention, si une région particulière connaît des problèmes, ou si une ou quelques institutions éprouvent des difficultés. Les cadres supérieurs ont moins de surprises et le climat de travail de l'administration s'est amélioré. Deuxièmement, la hiérarchie ne fait plus obstacle à la libre circulation de l'information dans l'organisation.

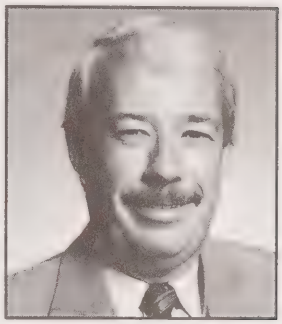
Ce processus a provoqué d'autres retombées intéressantes dont certaines étaient imprévues. Le fait d'écrire ces lettres garde les administrateurs de tous les niveaux en contact avec chaque aspect de leur champ de responsabilités. Les gestionnaires fonctionnels comprennent beaucoup mieux l'environnement des gestionnaires de première ligne, et vice versa.

De plus, l'échange des 13 lettres et la discussion de leur contenu rendent l'obligation de rendre compte encore plus réelle. Les lettres nous donnent une meilleure vue d'ensemble sur les responsabilités qui incombent à chacun et à chacune face à l'égard des divers problèmes. Les directeurs des pénitenciers qui signalent un problème au commissaire peuvent également mentionner qu'ils s'en occuperont au niveau institutionnel; ils peuvent aussi demander de l'aide pour le régler et, le cas échéant, la lettre du commissaire adjoint régional précisera si cette aide viendra du niveau régional ou si le problème exigera une action de l'administration centrale. Quel qu'en soit le résultat, les lettres des gestionnaires rendent très improbable le pourrissement d'une situation parce que les personnes qui la subissent n'en sont pas encore conscientes ou parce qu'elles ne se rendent pas compte que le problème est sérieux et qu'il nécessite qu'on s'en occupe. Il en va de même pour les tracasseries administratives. Les lettres permettent de relever

(Suite à la page 54)



Ole Ingstrup, qui est né et a fait ses études au Danemark, possède un baccalauréat en philosophie ainsi qu'une maîtrise et un doctorat en droit. M. Ingstrup a occupé entre autres, le poste de directeur du Service correctionnel danois, celui de conseiller spécial du commissaire au Service correctionnel Canada, et enfin de président de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Il est actuellement commissaire au Service correctionnel Canada. C'est son second article pour la Revue.



M. Vantour a obtenu un doctorat en sociologie à l'Université de l'Alberta. Il a été professeur agrégé à l'Université Carleton, gestionnaire de la planification stratégique à la Commission nationale des libérations conditionnelles, et conseiller auprès des autorités correctionnelles fédérales et provinciales sur des questions de politique, de planification et d'évaluation. M. Vantour est aujourd'hui conseiller spécial du commissaire au Service correctionnel du Canada.

LES LETTRES DES GESTIONNAIRES:

TOUT VA TRÈS BIEN...



Illustration par Kam Mak / The Image Bank

par Ole Ingstrup et James A. Vantour

Comment ça va? Voila une question que nous, les cadres supérieurs, nous faisons souvent poser par notre ministre, nos collègues et même de vagues connaissances. Et nous répondons habituellement: «Très bien, merci». Une réponse banale, sans grande signification. Mais que dirions-nous si quelqu'un nous demandait: «Que voulez-vous dire au juste par "Très bien"?»

Dans les grandes organisations régionalisées comme le Service correctionnel du Canada (SCC), il est difficile de savoir à quel point les choses vont bien — ou mal. Bien sûr, nous recevons régulièrement des rapports qui nous donnent des données objectives et d'autres rapports périodiques sur les inévitables incidents indésirables, qu'ils soient majeurs ou mineurs. Comme dans la plupart des ministères, cette façon de présenter des rapports est bien établie et elle fonctionne bien.

Jusqu'à l'an dernier, environ, ce qui nous manquait au SCC c'était l'information subjective. Qu'est-ce qui fonctionne ou ne fonctionne pas pour vous? Comment se porte le moral des employés? Y a-t-il des tensions entre le personnel et les détenus? Y a-t-il des signes de tension ou de violence éventuelle parmi les prisonniers? Comment l'institution s'intègre-t-elle à la communauté environnante? Les détenus font-ils quelque chose de positif pour la communauté? Comment sont nos relations avec les médias? Avons-nous une bonne entente avec nos collègues du système judiciaire criminel et avec les nombreux bénévoles qui sont essentiels à notre travail? Y a-t-il de nouvelles idées créatives ou productives? Quelqu'un parmi nos employés a-t-il fait quelque chose

Par conséquent, je pense que les parties vont continuer à retirer aux arbitres leur mécanisme d'arbitrage. Dans ce domaine, le secteur privé a fait preuve de plus d'imagination pour trouver des solutions de remplacement. À mon avis, le secteur public aurait intérêt à regarder de plus près les initiatives d'arbitrage du secteur privé. Il vaut la peine de lire à ce sujet le rapport Joyce qui traite des activités de la Commission de règlement des griefs de l'Ontario.

Législation

On pourrait soutenir que nous sommes «hyper-légiférés» dans le domaine de l'emploi, qu'il y trop de lois qui se contredisent ou font double emploi, et qui sèment la confusion. Mais ce n'est là que la pointe de l'iceberg. Au Canada, nous avons une solution magique. Alors qu'aux États-Unis on règle les problèmes avec de l'argent, nous nous y attaquons à coups de lois assorties d'une multitudes de règlements. Chaque année, nos organismes dirigeants produisent une montagne de lois, de règlements, de décisions, de jugements et d'interprétations. Ces documents procurent certains avantages, en limitent d'autres et, bien sûr, s'appliquent à tous. Il y a plusieurs raisons à cela. L'une, c'est que nous avons trois niveaux de gouvernement : fédéral, provincial et municipal — avec des compétences constitutionnelles mal définies qui empiètent les unes sur les autres. Une autre raison évidente est le pouvoir croissant de groupes d'intérêt spéciaux et la polarisation de notre société à l'intérieur de diverses organisations, chacune réclamant de l'attention, de l'argent et du pouvoir. Observer la société canadienne d'aujourd'hui, c'est comme regarder la télévision sans le son : chacun parle et crie, mais personne n'écoute parce qu'on ne peut rien entendre. C'est un dialogue de sourds. Nous n'avons pas encore appris que la plupart des problèmes que connaît notre société ne peuvent recevoir de solution définitive, mais seulement des accomodements, parce qu'un problème, c'est comme la mer, c'est toujours en mouvement, soumis au même rythme que les éléments qui le constituent. Pour cette seule raison, toute loi réagit à des événements passés, non à la situation présente qui prend une nouvelle forme au moment même où on la vit.

Cependant, les législateurs vont continuer de faire des lois. Leurs cibles favorites sont la santé et la sécurité au travail, et plus généralement, les lois qui ont trait à l'environnement. Il est aussi question d'étendre la notion d'équité dans l'emploi. On ne peut aller à l'encontre de cette tendance, comme cela a été le cas pour les congés de maternité. Mais ce concept sera une source de litiges et de conflits dans le milieu du travail. Tous et toutes avons l'impression d'avoir été lésés d'une manière ou d'une autre. Nous avons à un moment ou l'autre subi une forme quelconque de discrimination. Jusqu'à présent, nous ne disposions pas de l'instrument qui nous aurait permis d'appuyer nos revendications, mais j'ai bien peur qu'il soit bientôt à notre portée.

L'autre loi sur laquelle j'aimerais m'attarder a trait à la fermeture d'usines ou, pour employer une formule plus élégante, à la rationalisation des entreprises canadiennes. Je m'attends vraiment à ce qu'on assiste, durant les années 90, à un grand nombre de fermetures d'entreprises, avec tous les drames et l'agitation politique que cela peut déclencher. On verra sans doute certains paliers de gouvernement adopter des lois pour obliger un employeur à justifier la fermeture sous peine de pénalités et de sanctions, y compris peut-être l'obligation de maintenir l'entreprise en activité dans le cas où le tribunal ou l'autorité responsable ne serait pas satisfaite de l'explication.

LA PLUPART DES PROBLÈMES QUE CONNAÎT NOTRE SOCIÉTÉ NE PEUVENT RECEVOIR DE SOLUTION DÉFINITIVE, MAIS SEULEMENT DES ACCOMODEMENTS.

J'ai l'impression que la plupart des gens en ont assez des conflits de travail dans le secteur public. Les contribuables du Québec et les usagers des transports en commun de Toronto peuvent en témoigner. Je crois qu'il faut restreindre le droit de grève des employés du secteur public. C'est sciemment que je ne dis pas «retirer». Je prévois que certains fonctionnaires seront désignés comme indispensables et qu'ils ou elles ne pourront participer à la grève. D'autres pourraient être soumis à un traitement un peu différent. De la même façon que le droit

(Suite à la page 53)

La deuxième tendance sera la demande des syndicats et des employés de participer davantage aux décisions. L'établissement de comités de santé et de sécurité au travail en est un bon exemple. Mais je crois que les employeurs seront de plus en plus nombreux, spécialement dans le secteur privé, à tenter d'accorder à leurs employés des rôles consultatifs, particulièrement à mesure que de jeunes gestionnaires emploieront la souplesse plutôt que la règle établie pour encadrer leur personnel. Ironiquement, je m'attends aussi à ce que la plupart des syndicats résistent à ces innovations.

En troisième lieu, les employeurs liés par des conventions collectives renfermant des descriptions d'emploi s'empresseront d'élargir le cadre de ces descriptions ou de les faire disparaître. Pour leur part, les syndicats verront dans ce geste une menace sérieuse envers leurs membres et ils continueront d'insister pour protéger les emplois en érigeant autour d'eux la forteresse rigide des conventions collectives. À long terme, il s'agit d'une bataille que le mouvement syndical ne peut remporter, comme en témoignent les récentes compressions à Via Rail.

Finalement, pour reprendre un point dont j'ai déjà traité, les membres des syndicats sont déchirés entre leurs priorités et leurs objectifs. C'est quand les comités parlent au nom d'individus unis dans leurs aspirations et leurs objectifs que la négociation syndicale fonctionne le mieux. Mais il devient de plus en plus difficile pour le comité de négociation d'un syndicat de satisfaire tous ses membres. Une conséquence probable, c'est que le rejet par les membres d'une convention collective, réaction constatée lors du conflit des infirmières de la Colombie-Britannique et du Québec, va se poursuivre et sans doute s'amplifier dans les années 90.

Arbitrage

La procédure d'arbitrage est en mutation rapide. Le nombre de griefs et la complexité des questions ne fait que croître, de même que les conséquences — particulièrement lorsqu'un arbitre tranche dans un sens nettement défavorable à l'employeur. L'arbitrage a été institué principalement pour traiter de questions de discipline et pour rapprocher les interprétations dans la formulation des conventions collectives, d'une manière nettement plus expéditive et plus simple que ne le permet la montagne actuelle de documents. De plus, la gravité et l'étendue des problèmes se sont multipliées, de même que la terminologie employée dans les conventions collectives (qui doivent maintenant couvrir une variété de sujets nouveaux et différents). La procédure d'arbitrage est entravée par la durée des audiences et ralentie par le manque d'arbitres capables de rendre des décisions efficaces. En outre, surtout dans le secteur public, la procédure est de plus en plus marquée par la confrontation et le formalisme. Finalement — et ceci s'applique au secteur privé qui doit régler la note de ses arbitrages — leur coût pour les parties a considérablement augmenté.

Comme résultat, bien des parties ont essayé de trouver d'autres formules que l'arbitrage classique. En général, leurs solutions tombent sous ce qu'il est convenu d'appeler des procédures d'arbitrage expéditives. Les parties peuvent s'entendre, par exemple, pour ne pas recourir aux services d'avocats; elles peuvent aussi s'arranger pour ne présenter que des dossiers écrits; elles peuvent également imposer une limite de temps à l'arbitre. Par exemple, elles peuvent exiger une décision dans le courant de la semaine qui suit la demande d'arbitrage; ou encore, elles peuvent aussi limiter la durée des audiences. Elles peuvent également décider que la décision obtenue en arbitrage ne constituera pas un précédent auquel pourraient avoir recours les parties, qu'elle est simplement une décision finale qui s'applique à un grief spécifique et rien de plus. Ce genre d'expérience a lieu principalement dans le secteur privé, bien que certains organismes publics commencent à s'en inspirer, comme la Régie des alcools de l'Ontario. L'important, c'est que les parties trouvent une procédure qui convient à leurs intérêts et à leurs priorités.

Il y a un autre aspect à cette question et, à mon avis, il s'agit d'un élément positif. Comme les conclusions de l'arbitrage sont lourdes de conséquences, de plus en plus de parties se sont efforcées de recourir à la procédure de grief comme mécanisme efficace pour résoudre les problèmes. Et c'est précisément le but pour lequel les procédures de grief ont été instituées dans les conventions collectives. Malheureusement, les groupes ne changent d'attitude que lorsqu'ils décident qu'il y va de leur intérêt, ou quand ils réalisent la nécessité d'un changement.

travail à temps partiel reflète l'augmentation des femmes sur le marché du travail; il convient aux changements de style de vie de nombreux Canadiens — il permet de concilier la nécessité de gagner sa vie et le coût, sur le plan personnel, que représentent le travail à plein temps et le stress causé par le travail. Aussi rencontre-t-on de plus en plus de formules de travail. Qui aurait pensé, il y a même cinq ans, qu'il pourrait être rentable pour une nouvelle entreprise de louer à la journée les services d'un cadre supérieur?

- Les employés ont une meilleure formation et sont davantage portés à revendiquer leurs droits, réels ou tels qu'ils les perçoivent. De plus, un grand nombre, surtout parmi les plus jeunes, ont une conception du travail différente de celle des gens élevés avant 1970. Pour ces derniers, le travail représentait toute leur vie. Leurs enfants conviennent que leur travail occupe une partie de leur vie, mais une partie somme toute minime. Par contre, cette nouvelle génération réclame le même salaire que pour un travail consciencieux à temps plein. Cette tension, exacerbée par les marchands d'insatisfaction qui nous incitent tous au mécontentement, peu importe ce que nous avons, se ressent profondément dans les lieux de travail.
- La plupart des employés se préoccupent davantage d'eux-mêmes que de leurs collègues, ce qui est naturel. Mais cela explique pourquoi il y a tant de cas de griefs dans les concours pour l'attribution des emplois, tant de plaintes à propos de classification de postes, et un refus assez généralisé d'obéir aux ordres aveuglément.
- À mesure que les femmes obtiennent des postes de pouvoir, les décisions commencent à se prendre différemment. En règle générale, les femmes sont plus portées à décider par consensus là où les hommes procèdent davantage sur le mode décisionnel hiérarchique. Il faut sans doute plus de temps pour en arriver à l'unanimité, mais le résultat est mieux accepté par ceux et celles qui ont participé, dès le début, aux décisions.
- Les syndicats du secteur privé voient leur effectif diminuer en pourcentage de la main-d'oeuvre et, dans une certaine mesure, leur influence s'affaiblir. Les syndicats sont des organismes de services et les services offerts doivent correspondre aux besoins et aux demandes de leurs membres. Cependant, comme c'est le cas dans notre société, les priorités et les préoccupations ne sont pas les mêmes pour tous les membres et, d'un autre côté, la plupart des syndicats du secteur public deviennent agressifs et hargneux. Les raisons sont du même ordre; seule la réaction diffère.
- Employeurs et employés font face à une complexité croissante des lois qui régissent l'emploi : certaines empiètent l'une sur l'autre ou se contredisent. Songez aux choix qui sont les vôtres si vous êtes congédié ou si vous êtes une femme, de race noire, porte-parole syndicale et que vous laissiez votre emploi pour une raison de santé.

Maintenant que voilà dressé le portrait général, permettez-moi d'aborder certains points particuliers.

Les négociations collectives

Les employeurs, tant privés que publics, ont répondu aux pressions économiques des années 80 en modifiant leur façon de faire des affaires. Cela s'est traduit invariablement par une modification du nombre des emplois, de leur contenu, des gens qui les exerçaient et, finalement, de la rémunération qui y était rattachée. Forcément, ce changement a provoqué une réaction. On a déposé à la table de négociation des demandes de sécurité et de protection d'emploi et de restriction des droits de l'employeur de gérer ses affaires. En même temps, l'employeur devait demander plus de souplesse dans les conventions collectives de manière à répondre aux pressions de la concurrence, celle-là même qui avait d'abord provoqué la tension avec les employés. Aussi, dans les années 90, les négociations collectives vont surtout porter directement sur les questions de protection et de sécurité d'emploi, telles que les dispositions qui ont trait aux changements technologiques et à la sous-traitance, mais l'accent sera mis également sur des points secondaires comme l'ancienneté, les mutations et les affectations. Les questions de coût, particulièrement les salaires, retiendront encore l'attention, parce que les employés sont de plus en plus réticents à troquer la protection d'emploi contre des dollars.

Au moins quatre tendances générales seront à surveiller au cours des années 90. La première sera l'augmentation du nombre de travailleurs à temps partiel et le besoin d'ouvrir les conventions collectives afin d'y inclure l'étalement du travail et les horaires à temps partagé.

RELATIONS DE TRAVAIL :

AUTRES TEMPS, AUTRES MOEURS

par John Sanderson



Auteur de plusieurs livres et de nombreux articles sur les relations de travail et l'emploi, John Sanderson a donné des conférences dans des universités et à des associations et des organismes gouvernementaux à travers tout le pays. Formé à l'Université McGill et à Osgoode Hall, il a été nommé conseiller de la Reine en 1976. Il est aujourd'hui associé du cabinet d'avocats torontois Fraser and Beatty, et a été nommé médiateur spécial par le comité de l'Éducation de l'Ontario.

À l'aube des années 90, le Canada vit une époque turbulente et agitée sur les plans social, politique et économique. Nous sommes portés par des courants de changement qui bouleversent l'ensemble de la planète, et nos possibilités de les maîtriser sont limitées.

L'évolution actuelle dans les relations de travail n'est pas la cause des problèmes et des difficultés de la société canadienne; elle en est plutôt le résultat, le symptôme. Je crois qu'il se répand, dans l'âme des Canadiens, la peur profonde, individuelle et collective de perdre la maîtrise de notre avenir. Et c'est cette peur que l'on trouve à la source du ressentiment et de la frustration si manifestes aujourd'hui dans le monde du travail. C'est cette même peur qui fait de la sécurité d'emploi la préoccupation majeure des Canadiens — gestionnaires et travailleurs — parce qu'elle influe sur leur futur mode de vie.

Mais qu'est-ce que cela signifie concrètement? De quelle façon évolue le milieu de travail?

Les comparaisons sont souvent trompeuses parce que, d'une année à l'autre, il n'y a aucun lien précis entre des facteurs spécifiques. Cependant, permettez-moi de m'arrêter sur quelques éléments importants dans ce milieu de travail mouvant qui serviront de toile de fond à ma description de l'emploi dans les années 90.

- Il y a nettement plus de travailleurs et de travailleuses à temps partiel, et l'on ne peut échapper à cette tendance. Le

pas à ce que la direction fasse des miracles, mais ils et elles considèrent leurs tâches en fonction de leurs valeurs, de leurs normes et de leurs hypothèses personnelles. Les attitudes sont souvent le résultat de la façon dont les superviseurs traitent les employés au jour le jour. Parfois, elles découlent de l'incertitude ou d'explications insuffisantes.

«Même si je bénéficie d'installations ultra-modernes, d'une excellente formation, d'un bon salaire avec des avantages sociaux intéressants et d'une technologie sans pareille, même si j'ai un patron que j'aime bien et des collègues remarquables, même si le bulletin de l'entreprise dit que les personnes sont l'actif le plus important, il y a des tas de choses dont je ne suis pas sûr. Qu'elles soient bonnes ou mauvaises, je voudrais être au courant. Par conséquent, si vous voulez mon engagement, prenez le temps de m'informer de nos résultats et de notre avenir. Et surtout, répondez à mes questions.»

Compréhension de l'entreprise

Dans les années 90, pour entretenir de bonnes relations, les cadres supérieurs et les employés de tous les niveaux devront pouvoir se mettre à la place les uns des autres. Chacune des deux parties a son propre programme, sans parler du programme d'autres intéressés (comme les dirigeants syndicaux). Le programme de la direction porte essentiellement sur l'efficacité organisationnelle, la qualité des produits, la satisfaction de la clientèle et le service qu'on lui offre.

Les employés, eux, ont deux programmes:

- Un *programme professionnel*, c'est-à-dire l'orientation de l'entreprise ainsi que des questions et des préoccupations dont il leur est difficile de parler avec leurs supérieurs sur une base quotidienne.
- Un *programme personnel*, c'est-à-dire des questions comme le salaire, les avantages sociaux, le processus d'évaluation du rendement, le perfectionnement professionnel, la satisfaction qu'on leur manifeste et la confiance qu'ils éprouvent.

«La direction a ses objectifs et ses idées fixes. Nous les connaissons et comprenons assez bien leur importance. Mais la direction rêve si elle pense que ses objectifs deviennent automatiquement les nôtres. Elle dit qu'elle nous communique ces objectifs et même qu'elle nous donne des pouvoirs pour que nous puissions contribuer à leur réalisation, mais elle ne semble pas comprendre que nous avons nous aussi des objectifs et que, de toute évidence, ils comptent davantage pour nous que les siens.»

> *LES ATTITUDES SONT SOUVENT LE RÉSULTAT DE LA FAÇON DONT LES SUPERVISEURS TRAITENT LES EMPLOYÉS AU JOUR LE JOUR.*

Dans chaque problème avec la clientèle que nous avons examiné, nous avons invariablement découvert des divergences énormes entre les programmes respectifs de la direction et des employés. Ces écarts entravent la compréhension et l'engagement personnel des employés.

Il est triste de constater que beaucoup trop de cadres supérieurs se préoccupent uniquement des profits de l'entreprise, et que beaucoup trop de cadres qui s'occupent des ressources humaines sont obligés de consacrer leur temps à des questions matérielles élémentaires. C'est ainsi que sont compromises de nombreuses conditions préalables à une communication efficace et proactive.

La confiance des employés dans la direction

Dans presque toutes les études que nous avons menées sur la confiance, nous avons retrouvé les mêmes facteurs clés en tête de liste. L'ordre de priorité peut varier, mais les ingrédients sont les mêmes:

- la transparence
- les valeurs communes
- la cohérence entre les actes et les paroles
- l'autonomie
- la rétroaction
- l'appréciation
- la reconnaissance de l'effort

Dans le domaine de la communication avec les employés, nous avons appris à établir la confiance en commençant au sommet de l'organisation. Les facteurs de base sont assez évidents : tous les échelons de la direction doivent recevoir et donner tous les jours des preuves d'appréciation. La cohérence entre les actes et les paroles des cadres doit commencer au sommet, dans le bureau du P.D.G. C'est avec des actes qu'on établit la confiance, et les cadres supérieurs *(Suite à la page 52)*



Photo : Four By Five

les employés» dans ses rapports avec l'engagement. Voici ce que cette communication représente pour eux:

- Une ou un gestionnaire qui m'écoute vraiment.

«Quand mon patron (ou le grand patron) vient me demander comment ça va, mais ne s'arrête jamais pour écouter ma réponse, je vois immédiatement l'intérêt qu'il me porte. Et c'est exactement de cette même façon que je m'intéresse maintenant à la qualité de son produit.»

- Une direction qui m'informe moi d'abord et non pas les médias, et qui m'explique comment mon travail s'inscrit dans le tableau d'ensemble de l'organisation et influe sur mon avenir.

«Si la direction n'a pas le temps de m'aider à comprendre ce que fait l'organisation, je n'ai pas le temps de m'intéresser à ses objectifs.»

«On peut bien me nommer membre d'une équipe, m'envoyer travailler à l'extérieur et me dire que j'ai des pouvoirs. Mais si la direction ne s'intéresse pas à mes préoccupations, si elle ne me dit pas ce qu'elle pense de mes idées, elle n'aura pas gagné ma confiance et n'aura pas mérité que je me force plus qu'il ne le faut.»

- Une direction qui me montre par son action quotidienne que je peux lui faire confiance.

«Je vois nos cadres sur des vidéos. Je vois leur photo et je lis leurs belles paroles dans des publications. Leur message me dit que je fais partie de leur équipe. Pourtant ils et elles ne s'adressent à moi qu'en cas de besoin. Est-ce ça leur ouverture d'esprit? Je ne leur fais pas confiance.»

«Je connais bien mon travail, je considère que j'en ai la responsabilité et je veux qu'on me laisse le faire en paix. Mais il y a toujours quelqu'un pour jeter un coup d'oeil par-dessus mon épaule. Évidemment, pour les louanges, je peux toujours attendre! Qui ferait confiance à ce type de patrons?

Les cadres supérieurs et les gens de l'administration qui ont développé une «vision» de leur organisation disent souvent qu'ils ou elles savent comment la partager efficacement avec les employés et les autres personnes qui ont un intérêt particulier dans l'organisation. Ils et elles prônent leur travail d'équipe et s'imaginent que leurs employés vont s'engager automatiquement. Mais ces personnes constatent que les «conditions préalables» individuelles de leurs employés entravent leurs plans.

J'ai découvert dans le modèle de gestion dit «industriel» des leçons qui nous enseignent comment les employés et les autres personnes intéressées peuvent vraiment comprendre l'entreprise et dans quelle mesure ils et elles consentent à participer activement à la vision de l'organisation et investir leurs énergie et leurs idées en vue de la faire progresser.

- Les employés devraient être la première préoccupation de la direction.
- La communication franche et ouverte (c'est-à-dire la mesure dans laquelle la direction écoute, réagit et explique le pourquoi des choses) constitue l'élément le plus important.
- Les employés doivent faire confiance à la direction pour s'engager vraiment.

D'après notre «modèle des conditions préalables des employés», les cadres supérieurs doivent gagner l'engagement des employés, les amener à mieux comprendre l'entreprise et développer leur confiance dans la direction et l'organisation. Mais pour cela, il faut remplir des conditions préalables:

- L'engagement doit commencer au sommet.
- Les préoccupations, les plaintes et les idées doivent être discutées ouvertement.
- Souvent, les discours prononcés en public ou les messages écrits ou enregistrés sur vidéo n'atteignent pas vraiment les employés; le message de la direction est filtré.
- Les employés comprennent rarement les motifs des décisions et des changements.
- Les obstacles à la confiance peuvent être abattus.
- La plupart des employés s'intéressent vraiment à l'entreprise.
- C'est au niveau de la direction que réside le problème.

Examinons maintenant les différentes couches du modèle.

L'engagement des employés

C'est là où commencent les grands compromis. Les employés ne s'attendent

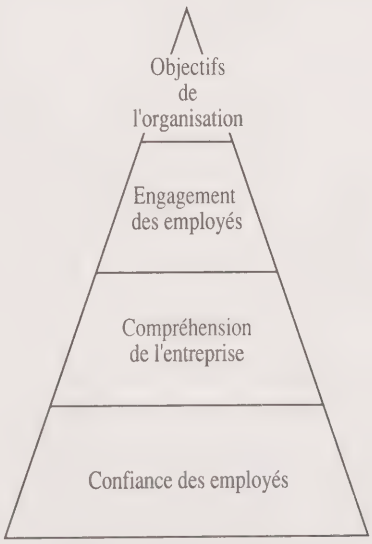


Illustration par Jerzy Kolacz / The Image Bank

employés et à communiquer avec eux et elles à peu près de la même façon que l'organisation les traite eux et elles-mêmes et communique avec eux et elles. En d'autres termes, la motivation et l'engagement commencent au sommet.

Je me propose de laisser de côté les modèles d'efficacité organisationnelle axés sur la gestion pour examiner le modèle axé sur les employés présenté à la figure 1, que j'appellerai «Modèle des conditions préalables des employés» pour l'engagement personnel envers les objectifs de l'organisation.

Le modèle reflète les attitudes des employés telles qu'elles se sont manifestées au cours de nos recherches portant sur des cadres supérieurs, intermédiaires et subalternes, des employés sans fonctions de surveillance et des syndiqués. Considérons, par exemple, le cas d'un travailleur de la chaîne de production d'une usine qui s'est absenté 48 jours en 1986, 42 jours en 1987 et qui ne s'est pas absenté du tout en 1988. Quand on lui a demandé pourquoi, il a répondu : «J'ai changé de surveillant la première semaine de janvier, cette année-là, et le nouveau surveillant m'a toujours dit bonjour le matin.» Il y a aussi l'exemple de ce cadre supérieur des Postes qui avait commencé sa réunion annuelle «d'examen de la situation» avec les employés par le classique «Vous tous et vous toutes, notre personnel, êtes notre actif le plus important...». Une jeune femme l'avait immédiatement interrompu en lui demandant: «Avant d'aller plus loin, seriez-vous assez aimable de nous dire de quelle façon vous nous montrez que nous sommes importants jour après jour et semaine après semaine?»



MODÈLE DES CONDITIONS PRÉALABLES DES EMPLOYÉS

Le «Modèle des conditions préalables des employés» montre que la direction doit être disposée à s'écarter des sentiers battus pour déterminer l'ordre de priorité des choses. En particulier,

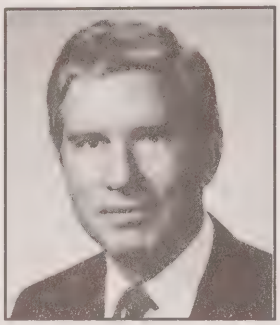
- Les employés s'attendent à une contrepartie pour leur engagement personnel.
- Les employés ont deux préoccupations liées à leur travail qui prennent le pas sur celles de la direction.
- Les employés doivent pouvoir faire confiance à leur direction. (C'est la condition préalable la plus importante de toutes.)

Des milliers d'employés des secteurs public et privé disent que ces facteurs font la différence lorsqu'il s'agit de leur engagement envers leurs employeurs. En fait, ceux et celles qui ont participé à nos recherches ont redéfini «la communication avec

L'ENGAGEMENT DES EMPLOYÉS:

COMMENCER AU SOMMET

par Richard E. Wilmot



Après avoir obtenu un baccalauréat à la Michigan State University et une maîtrise en communications à la Northern Illinois University, Richard Wilmot a passé 32 ans à General Motors dans les domaines de la gestion des ressources humaines, des relations industrielles et des communications internes. En 1985, il a fondé la Wilmot Associates Incorporated, société qui aide les cadres supérieurs à comprendre les rapports entre les buts de l'organisation, la participation des employés et la confiance de ces derniers. De plus, M. Wilmot a récemment été nommé conseiller principal chez Hill and Knowlton Incorporated.

Au cours de la séance de clôture d'un colloque auquel j'ai assisté récemment, des cadres supérieurs des secteurs public et privé ont exprimé leur frustration du fait qu'il leur était impossible de trouver un modèle de gestion, parmi les nombreux qui existent, qui s'adapte exactement à leurs propres circonstances en évolution constante. «Nous nous occupons beaucoup de notre personnel, nous faisons de notre mieux pour communiquer avec lui, nous essayons même de lui confier des pouvoirs. Mais comment obtenir son engagement personnel envers les objectifs de notre organisation?»

Demander aux employés à s'engager envers *nos* objectifs? Voilà où se situe la racine du problème.

Six années de recherches sur les attitudes, l'engagement, la confiance et la communication dans les rapports cadres-employés nous ont appris que la plupart des employés se préoccupent peu de savoir où les cadres stationnent leur voiture ou prennent leur déjeuner et s'ils portent ou non une cravate. Le personnel veut par contre savoir vers quoi s'oriente l'organisation, ce qu'il faut faire pour qu'elle y parvienne et comment cela se répercute sur sa propre situation.

Les employés veulent savoir pourquoi ils ou elles font ce qu'on leur demande de faire. Les employés veulent que les nouvelles leur parviennent d'abord de leurs propres gestionnaires. Ils et elles trouvent ridicule qu'on leur demande d'appuyer des objectifs organisationnels que la direction ne prend pas le temps de leur expliquer. Les employés trouvent aussi vexant d'être invités à participer à des sondages quand on ne leur en communique pas les résultats et qu'ils et elles ne constatent aucun changement par la suite. Pire encore, si les gestionnaires sont seuls invités à participer à un sondage, les non-gestionnaires ont l'impression que leur apport et leurs besoins sont jugés sans importance. Cela confirme leur perception que les gestionnaires ne s'intéressent qu'à «leurs propres objectifs et à l'engagement du personnel».

Il y a quatre ans, un spécialiste bien connu de la motivation, Norman Rebin, a soutenu que «l'essence de la communication est d'apprendre à voir les choses avec les yeux des autres». Dans ce sens, la communication au travail est un défi pour les gestionnaires des secteurs public et privé. Elle exige qu'ils et elles pensent en fonction de «nos objectifs, de notre engagement», de valeurs communes, de transparence, d'attention aux préoccupations et aux idées des employés, d'établissement et de maintien d'un climat de confiance mutuelle.

Indépendamment de la taille, de la forme, de l'emplacement ou des rapports hiérarchiques ultimes d'une organisation, les gestionnaires ont tendance à traiter les

tion et d'obtention de budgets. Le résultat fut qu'ils s'éloignèrent de plus en plus de la gestion quotidienne pour devenir des fonctions indépendantes menées par des spécialistes travaillant seuls dans un coin isolé de l'organisation.

LE PROCESSUS A MAINTENANT SON EXISTENCE PROPRE, SANS LIEN AVEC SON UTILITÉ.

Un troisième développement fut que le système perdit sa capacité de faire la part des choses, particulièrement en matière de collecte de données. Le syllogisme d'usage était: «On n'a jamais trop d'une bonne chose. Les données sont une bonne chose. Donc, on n'a jamais trop de données.» Ce type de raisonnement est assez facile à défendre quand les données sont utilisées pour appuyer un point de vue; tel est le cas depuis plus de 125 ans, depuis que Benjamin Disraeli a fait sa déclaration sur «les mensonges, les maudits mensonges et les statistiques». Les messages publicitaires font toujours appel à l'effet persuasif des données; celles-ci servent à mener les téléspectateurs à la conclusion que le produit annoncé a fait ses preuves en laboratoire.

Finalement, il s'est développé un syndrome qui a dépassé de nombreux processus bureaucratiques au fil des ans. Le processus a maintenant son existence propre, sans lien avec son utilité. Dans la pire des situations, la collecte des données et les calculs sont devenus un rituel, un fétiche.

Le temps et l'environnement économique ont déformé le système. Cyniquement, on peut prétendre que les systèmes et leurs usages étaient appropriés. La situation, ou plutôt, les cadres des ministères exigeaient une justification à leurs budgets. Ces graphiques, ces piles de rapports, tous ces chiffres alignés en une vaste procession sur les tableaux de ventilation étaient l'équivalent d'une tactique de saturation pour justifier les demandes budgétaires.

Les règles changent

On prétend que les dinosaures sont disparus lors d'un soudain changement de climat. La déroute de ces systèmes et de l'usage qu'on en faisait s'est amorcée avec un changement de climat économique.

Tout a commencé au milieu des années 70 avec quelques coupures assez modestes, suivies à la fin de la décennie par des mesures beaucoup plus draconiennes. Si nous accélérons l'histoire pour nous rendre à 1984, nous arrivons à l'élection du gouvernement conservateur, au Rapport Neilsen, à la réduction du déficit et aux compressions de 15 000 postes dans la fonction publique. Soudainement, au lieu d'un processus adapté à son époque, vous vous ramassez avec un anachronisme.

La situation n'était pas sans ironie; elle avait même un côté humoristique. Au cours des années d'expansion, certains gestionnaires du gouvernement s'étaient convertis aux nouvelles croyances. Ils avaient renoncé à la subjectivité et à tous ses mécanismes. Ils refusaient de procéder par estimation; ils renoncèrent à l'intuition. Ils justifieraient chaque affirmation avec des données précises.

C'est ce que ces administrateurs et ces administratrices faisaient encore quand sont arrivées les coupures. Et pour un certain temps, c'est ce qu'ils ont continué de faire. Le système continuait sur sa lancée, comme le fait pendant un certain temps un avion après que les gaz aient été coupés. L'objectif était toujours de présenter des données solides pour démontrer pourquoi les programmes devraient se poursuivre ou être élargis.

Il y eut quelques tentatives pour modifier le système. Vous vous souvenez du budget à base «X»? On demandait aux gestionnaires ce qu'ils élimineraient au besoin. La réponse était souvent politiquement impensable. Une rumeur circule selon laquelle le carillon de la Tour de la paix et le Carrousel de la GRC auraient été proposés à quelques reprises. (Qu'est-ce-qu'on avait contre la musique?) Le système continuait de cracher des masses de données prouvant mathématiquement ce qu'il fallait faire, présentant les besoins avec une affirmation pleine de confiance et offrant une logique antiseptique pour

(Suite à la page 51)

Les nouvelles stratégies et les nouvelles procédures étaient légion; bien peu d'entre elles ont survécu jusqu'à aujourd'hui. Elles différaient quant aux détails, mais elles avaient certaines caractéristiques communes. Toutes s'articulaient autour du thème selon lequel une saine gestion doit reposer sur un objectif précis, un plan pour l'atteindre et une façon de mesurer les progrès. Yogi Berra, qui avait découvert ce concept quelque temps auparavant, le résumait ainsi : «Si vous ne savez pas où vous allez, vous pourriez aboutir ailleurs.»

Ces procédures étaient bureaucratiques à l'excès, exigeaient d'énormes collectes de données, une classification très précise et des tonnes de formulaires méticuleusement remplis. Elles faisaient appel à une nouvelle terminologie, trop souvent ésotérique. Les échéanciers, par exemple, n'étaient plus des échéanciers, — encore moins des calendriers — mais plutôt des «cheminements critiques».

On utilisait toutes sortes de mots à la mode, empreints d'urgence et généralement réduits à l'état d'acronyme. La liste des cours de gestion offerts dans la capitale semblait s'inspirer d'un bol de soupe «alphabet». Il y avait la GPO, pour «Gestion par objectifs», les SPBP pour «Systèmes de planification et de budgétisation des programmes». Plus tard, nous avons eu la GOO «Gestion orientée vers les objectifs» et les POP «Plans opérationnels pluriannuels», lesquels n'ont rien de commun avec un nouveau style de musique.

Le gouvernement d'Ottawa s'est initié à ces systèmes jusqu'à ce que cela devienne une véritable religion. La collecte de données, l'établissement d'objectifs, le contrôle du rendement, la quantification des hypothèses (de préférence illustrée avec des graphiques) sont devenus un mode de vie. Les ultra-puristes voyaient là un succédané à l'intuition et au gros bon sens, et même les personnes planifiant les festivités de Noël pouvaient vous montrer des graphiques et des cheminements critiques.

DANS LA FONCTION PUBLIQUE, LA QUESTION EST DE SAVOIR SI VOUS FAITES LA BONNE CHOSE, PLUTÔT QUE DE SAVOIR SI VOUS FAITES BIEN LES CHOSES.

Je crois qu'il est juste de qualifier cette période d'excessive — le balancier était allé trop loin. Dans la fonction publique, la question est de savoir si vous faites la bonne chose, plutôt que de savoir si vous faites bien les choses — et la réponse à cette première question n'est pas toujours quantifiable. D'un autre côté, en respectant les limites du raisonnable, la mise en application de normes s'inspirant du monde des affaires peut contribuer à l'efficacité opérationnelle. Le Rapport Glassco avait certainement raison de préconiser l'établissement d'objectifs plus précis et une meilleure évaluation des progrès.

Ces pratiques apportaient une contribution positive dans la mesure où elles nous donnaient une vision précise des objectifs et des progrès. Malheureusement, elles ont évolué d'une façon qui s'éloignait de ces visées.

L'influence la plus importante fut l'expansion de l'environnement fiscal à la fin des années 60 et au début des années 70. L'économie approchait de sa 30e année de croissance ininterrompue. On lançait des nouveaux programmes et on élargissait les anciens. Le budget n'était pas infini et les ministères étaient en compétition pour leur financement, mais la cagnotte était plus grande qu'aujourd'hui et les cadres entraient dans la course avec le sentiment réaliste qu'ils obtiendraient ce qu'ils voulaient.

Les systèmes servaient donc à des buts quelque peu différents de ceux auxquels les destinaient leurs concepteurs — ils venaient justifier les requêtes de budgets et d'années-personnes supplémentaires. Ce qui n'était pas quantifiable n'avait aucune valeur; certains irréductibles affirmaient même que tout ce qui n'était pas quantifiable n'existait pas. L'époque où l'on pouvait affirmer, «Je crois fermement que l'intérêt public exige que nous fassions ceci ou cela» était révolue. Les décideurs voulaient des données quantifiables, imperturbables et libres de tout jugement, des données à la McNamara.

Le second développement fut un sous-produit du premier. La mesure du rendement et l'établissement d'objectifs, qui auraient dû être des outils de gestion au jour le jour, étaient devenus d'abord et avant tout partie intégrante du processus de planifica-

LA MESURE DU RENDEMENT:

La gestion par LE RÉALISME



Avocat de formation et conseiller de la Reine, Bruce Rawson a quitté le gouvernement de l'Alberta pour la fonction publique fédérale en 1975, lorsqu'il est devenu sous-ministre et a intégré le ministère de la Santé et celui du Bien-être social. Il a travaillé en qualité de sous-ministre au ministère d'État pour le développement social, et a ensuite été nommé coordonnateur fédéral du développement économique pour l'Alberta, et plus tard sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord. En 1987, M. Rawson fut nommé sous-ministre au ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest. C'est la troisième fois que la Revue lui ouvre ses colonnes.

par Bruce Rawson

Comme tout administrateur rationnel, je favorise une approche ordonnée pour établir des objectifs et mesurer les progrès. Je suis moins enthousiaste à l'égard des systèmes élaborés pour exécuter ces tâches et l'usage qu'on en a fait. Je ne conteste pas le principe, mais je remets en question la façon dont on l'applique.

On admet généralement que l'ère moderne de la mesure du rendement et de l'établissement d'objectifs a atteint le gouvernement au début des années 60 quand Robert McNamara (alors président de la société Ford) est devenu secrétaire à la Défense sous l'administration Kennedy.

McNamara avait une passion pour les chiffres et s'était bâti une solide réputation dès l'âge de 25 ans quand il dirigeait le programme de développement des superforteresses B-29. Chez GM, chez Ford et plus tard à la Défense, l'approche de McNamara reposait sur une croyance inébranlable, celle que tout était quantifiable. Les données étaient son dieu et les mesures, sa religion. Il a eu une influence énorme. Ses méthodes ont été largement adoptées par l'industrie américaine. Ses techniques étaient aussi tout à fait à l'unisson avec le style rationnel et décontracté de Kennedy et des technocrates de la «Nouvelle frontière».

Malgré tout, cette approche a rencontré des obstacles occasionnels à Washington. Les observateurs politiques racontent comment McNamara avait démontré à Kennedy et à son Cabinet — au cent près — les avantages de la fermeture de divers établissements militaires dans les circonscriptions de sénateurs influents, y compris celle de la base navale de Brooklyn. On lui avait dit que cela réduirait effectivement les dépenses, mais que ça leur coûterait le «Rules Committee» et l'élection de 1964...

Néanmoins, ces méthodes, convenant à des projets vastes et complexes, se sont répandues à d'autres secteurs du gouvernement. Washington devint le centre d'une nouvelle discipline, une quasi-science avec ses maîtres à penser et ses propres écrits.

La mesure du rendement arrive à Ottawa

En Amérique du Nord, les influences s'exercent du sud au nord. Au début des années 70, après que le Rapport Glassco eut préconisé une approche ordonnée pour l'établissement des objectifs et la mesure du rendement — au moment où la désillusion s'installait sur les rives du Potomac — la doctrine McNamara faisait fureur sur les berges de la rivière Rideau.



dans lesquelles ils travaillent et de la façon dont les médias les dépeignent.

Pourquoi le vent a-t-il tourné? Pourquoi cette chute vertigineuse du respect dont jouissait la fonction publique? Je ne crois pas qu'il n'y ait qu'une seule réponse. Permettez-moi d'avancer quelques facteurs possibles.

Le manque d'information

Premièrement, les Canadiens comprennent très peu l'appareil gouvernemental. La plupart des gens n'ont qu'une idée très vague du partage des pouvoirs entre les différents paliers de gouvernement au pays. Quand je prends un taxi en voyage d'affaires et que le chauffeur apprend que je viens d'Ottawa, tout le long du trajet qui mène à l'aéroport il m'accable de tous les maux, depuis le fait que les routes ne sont pas déneigées, aux augmentations des taxes scolaires, en passant par l'état des routes. C'est toujours la faute du gouvernement. De quel gouvernement exactement? C'est bien le cadet de ses soucis! Il existe également une très grande confusion entre ce qui constitue une décision politique et une question administrative. Bien souvent, les gens blâment la fonction publique pour des politiques mises de l'avant par le gouvernement qu'ils ont élu et que nous avons fait le serment de servir.

Les restrictions accrues

Un deuxième motif de mécontentement vient du fait que les fonctionnaires travaillent dans un cadre beaucoup plus contraignant et plus restrictif que par le passé. Des activités ont été abandonnées, le personnel a été réduit, et il est nettement plus difficile d'innover. Les dépenses ont été considérablement restreintes et les dépenses d'exploitation, réduites à leur plus simple expression. Les fonctionnaires ne mettent pas en doute la nécessité de ces mesures. Nous savons, tout comme le public, que sur chaque dollar d'impôt 36 cents sont consacrés au service de la dette nationale.

Mais les gens ne semblent pas saisir exactement comment la fonction publique a pu diminuer tout en devenant plus efficiente. Les Canadiens encore accrochés



Photo : Industrie, Sciences et Technologie Canada

à l'idée d'une bureaucratie en plein essor à Ottawa sont étonnés d'apprendre que le nombre de fonctionnaires en poste aujourd'hui est le même qu'en 1973 — alors que la population que nous servons a augmenté de 20 p. 100. La charge de travail s'est considérablement accrue, mais la taille de la fonction publique fédérale n'a pas augmenté au même rythme.

Comment avons-nous réussi à nous tirer d'affaire? En éliminant quelques programmes, en sous-traitant quelques activités... mais surtout en travaillant plus fort, plus intelligemment et plus vite.

Examinons un instant le ministère où je me trouve actuellement. La main-d'oeuvre sous la juridiction de Travail Canada est passée de 650 000 personnes en 1985 à plus d'un million cette année, ce qui représente une hausse de 54 p. 100. Pendant la même période, de nouvelles responsabilités se sont ajoutées sur nos épaules, notamment l'application de la *Loi sur la santé des non-fumeurs* et le programme de parité salariale, le service du Commissaire aux incendies et, en raison d'une décision de la Cour suprême, les entreprises téléphoniques des Prairies et des provinces de l'Atlantique.

Notre charge de travail a augmenté d'au moins 60 p. 100 en cinq ans, mais notre personnel a diminué. Nous n'avons réussi à faire face à la musique que par un rajustement en profondeur de notre façon de travailler. En réduisant les frais généraux, en éliminant des paliers de gestion et en investissant dans les nouvelles technologies, nous avons libéré des personnes et des deniers publics et profité des économies ainsi réalisées pour renforcer nos troupes de front. Les services à la clientèle de notre Bureau de renseignements sur le travail ont augmenté de 350 p. 100, alors que les effectifs du Bureau ont été réduits de 25 p. 100. Le Programme d'adaptation des travailleurs âgés a réduit ses frais administratifs et ses besoins en personnel en achetant des rentes viagères du secteur privé au lieu d'émettre des chèques mensuels aux bénéficiaires.

Les Canadiens, les partis d'opposition et les médias préfèrent rester accrochés au mythe d'une bureaucratie gonflée qui se paye du bon temps, et continuent à juger son rendement en fonction de normes beaucoup plus sévères que celles qu'ils appliquent au secteur privé.

(Suite à la page 61)

adoptés au pays - la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation* et la *Loi sur les produits dangereux*. J'ai dirigé l'équipe qui a conçu la première politique multiculturelle du Canada. Quand j'étais commissaire à la Commission de la fonction publique, j'ai ouvert un bureau à Iqaluit pour promouvoir l'égalité d'accès à l'emploi chez les Inuit. Et j'ai passé un an au Royal College of Defence Studies à Londres, où j'ai mené une étude spéciale sur l'aide au Tiers monde. Cette expérience m'a été très utile par la suite, quand j'ai représenté le Canada à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, et à l'Organisation internationale du travail, à Genève. J'ai eu une carrière très remplie et, chemin faisant, j'ai appris à quel point les fonctionnaires canadiens sont tenus en haute estime à l'extérieur de leur pays. Mais pourquoi ne commandent-ils pas le même respect chez eux?

Il y a un demi-million de fonctionnaires fédéraux au pays et à l'étranger qui effectuent un travail très utile au nom des Canadiens. Cet effectif total comprend le personnel militaire, et celui de la GRC, les employés des sociétés d'État et les 212 000 fonctionnaires — 12 000 de moins qu'il y a quatre ans — qui effectuent des tâches aussi diverses que la garde de nos pénitenciers, l'accrochage de tableaux au Musée des Beaux-arts, la mise au point de nouvelles souches de blé, la vérification des compteurs de gaz et d'électricité, la protection des employés contre les licenciements injustes et les prévisions de la météo.



Photo : F. L. Young

Ces tâches sont importantes, et la façon dont elles sont exécutées influe sur notre qualité de vie en tant que Canadiens et sur ce qu'il nous en coûte pour la maintenir.

Sur la scène internationale, le Canada rivalise de front non seulement avec les entreprises et les travailleurs étrangers mais aussi avec leurs gouvernements. Outre les politiques commerciales et les taux de change, d'autres questions comme les stratégies de formation de la main-d'oeuvre, la recherche et le développement, les stratégies en matière de bien-être, l'éducation, les contrôles environnementaux et toute une gamme d'autres «questions de politique publique» ont une incidence directe sur la compétitivité. Les pays qui ont les meilleures réponses à ces questions sont ceux qui réussissent sur les marchés mondiaux.

Mais l'enjeu va au-delà de la compétitivité. Il faut également fournir les biens et les services que les Canadiens exigent du gouvernement et à un prix qu'ils peuvent payer. Malgré tous les appels récents en vue d'une réduction de l'administration gouvernementale, les demandes de nouveaux services pour régler de nouveaux problèmes ne cessent d'affluer. Un bref coup d'oeil sur l'avenir suffit pour nous éclairer : les soins à une population vieillissante; la lutte contre la propagation du SIDA; la protection de l'environnement et la lutte anti-drogue. Ces questions et beaucoup d'autres encore nécessiteront une réaction complexe et concertée de la part de tous les paliers de gouvernement. Là où je veux en venir, c'est qu'un pays comme le Canada ne pourra jamais se passer d'un bon gouvernement. Et nous ne pouvons avoir un bon gouvernement sans une fonction publique hors pair.

Il n'y a pas si longtemps, on entrait à la fonction publique par vocation. Le secteur public attirait les meilleurs éléments de chaque promotion, les diplômés les plus brillants, qui renonçaient souvent à des salaires plus élevés dans le secteur privé afin de servir leur pays. De nos jours, les jeunes n'estiment plus que la fonction publique leur offre le genre de défi qu'ils recherchent. Je ne peux songer à une carrière plus passionnante, mais je dois admettre que beaucoup de fonctionnaires sont démoralisés et frustrés des conditions

LE PUBLIC ET LE PRIVÉ :

DEUX POIDS, DEUX MESURES

par Jennifer R. McQueen



Jennifer McQueen est diplômée de l'Université du Manitoba, et a joint les rangs de la fonction publique en 1971 en tant que directrice des Cultures des citoyens du Secrétariat d'État du Canada. Après avoir occupé plusieurs postes, notamment celui de directrice générale des Affaires internationales du ministère de l'Agriculture, et de commissaire à la Commission de la fonction publique, elle fut nommée sous-ministre du ministère du Travail en mai 1985. Mlle McQueen est, entre autres, membre du Conseil consultatif du Centre canadien de gestion. Mlle McQueen a récemment été nommée haut-Commissaire du Canada en Jamaïque.

La fonction publique compte dans ses rangs certaines des personnes les plus talentueuses, les plus compétentes et les plus dévouées qui soient. Elles travaillent dans un monde mal compris à l'extérieur du gouvernement. Je voudrais, dans cet article, vous entretenir de quelques mythes qui circulent au sujet de la fonction publique.

L'un des traits les plus frappants de la fonction publique fédérale est la multitude de fonctions que l'on peut y être amené à accomplir. Lorsque j'ai travaillé pour la société d'État qui a organisé et tenu l'Expo 67 par exemple, j'ai coordonné la conception d'un terrain de jeux pour les tout petits; j'ai fait des recherches et rédigé le scénario du premier rodéo jamais organisé à Montréal; j'ai réalisé des programmes dramatiques pour expliquer le théâtre kabuki aux Nord-Américains et résumé le livret des opéras présentés par le Bolshoï et la Scala et je me suis promenée avec le Carrousel de la GRC en vue de déterminer les installations nécessaires pour le séjour à l'Expo. Je devais entre autres mesurer la quantité de crottin produite par les chevaux. Ces derniers ne lésinaient pas à la tâche et comme nous n'étions pas à cours d'imagination, nous avons vendu le crottin à une champignonnière locale au lieu de payer pour le faire ramasser. Voilà certainement l'un des efforts les plus inhabituels de recouvrement des coûts par des fonctionnaires!

Les postes que j'ai occupés sont également très différents. J'ai fait partie du personnel de la Commission royale d'enquête sur le statut de la femme. J'ai participé à la rédaction des premiers textes de loi sur la protection des consommateurs jamais

Adapté d'une allocution prononcée au Canadian Club de Kingston le 8 mars 1990.



par Margaret Catley-Carlson

En janvier dernier, l'honorable Perrin Beatty présidait, au Centre des congrès, la première «Réunion concernant la situation du ministère» à laquelle étaient invités les 2 200 employés de Santé et Bien-être social Canada de la région de la Capitale nationale.

Lors de cette réunion, lui et moi avons passé en revue ce que le ministère et ses employés ont accompli au cours de la dernière année; nous avons esquissé ses orientations politiques et établi nos objectifs de gestion pour la prochaine année. Nous avons souligné les réalisations de nos employés — notamment en accordant plusieurs primes — et engagé une discussion publique pour leur permettre de faire part de leurs préoccupations et de nous poser des questions. Et ils l'ont fait! Un enregistrement vidéo de la réunion fut par la suite mis à la disposition des régions et des employés absents. Cette réunion joue un rôle important dans la politique de communication interne de Santé et Bien-être social.

Il existe deux écoles de pensée sur la façon dont l'administration devrait diffuser l'information. Toutes deux supposent que l'information, c'est le pouvoir. La première soutient que la personne qui détient l'information devrait la garder et la protéger. L'autre affirme que l'information devrait être partagée aussi largement que possible, que l'ouverture d'esprit et la confiance sont essentielles et que le partage de l'information est le meilleur gage de confiance à offrir aux employés.

Les employés sont la plus importante de nos ressources. Pour éviter que cette affirmation ne soit qu'un cliché de plus, nous devons prendre des mesures positives et planifiées pour leur diffuser l'information et leur donner la possibilité de se faire entendre. Les employés ne se sentiront libres de discuter des questions qui relèvent du ministère que si les structures et les usages le leur permettent.

Pourquoi est-ce donc si important?

Parce que, quel que soit l'objectif poursuivi, nous travaillons tous mieux quand nous savons pourquoi on nous demande de faire ce que nous faisons, et quand nous pouvons établir un lien entre notre contribution personnelle et l'ensemble des événements qui se produisent. Cela est vrai autant pour le travail quotidien que pour les projets spéciaux. Nous avons tous besoin de nous situer par rapport à une vue d'ensemble.

Les gestionnaires doivent donc tenir chacune et chacun des employés informés des affaires courantes, de façon régulière et planifiée. Les moyens à leur disposition vont de la distribution des procès-verbaux de réunions des cadres aux listes de sujets à discuter, en passant par la distribution de documentation d'information. (Mais n'allez pas décider pour les employés ce qu'ils ont besoin de savoir!) Nous pourrions tous et toutes profiter d'une meilleure formation en communication pour inciter les employés à donner et à accepter la rétroaction. Mais soyez patients quand vous entreprenez de telles démarches; vous ne ferez pas de miracle la première fois que vous tenterez une nouvelle approche.

La perspective individuelle

Chacun et chacune d'entre nous a ses propres idées sur les façons de changer et d'améliorer son milieu de travail. Vous ignorerez tout de ces idées à moins que vous n'établissiez des mécanismes réguliers par lesquels elles peuvent être communiquées. Il faudra peut-être prévoir une meilleure formation favorisant le dialogue et la rétroaction. Et une fois encore, vous devrez faire preuve de patience en mettant ces idées en pratique.

Récemment, nous avons instauré notre première politique de communication interne à Santé et Bien-être social. Nous espérons que cette politique favorisera le dialogue et l'esprit d'équipe à tous les échelons du ministère. Elle devrait aussi aider les employés à comprendre et à appuyer les priorités ministérielles. Cette politique précise que les communications internes sont une voie à double sens. Elle fait en sorte que les employés reçoivent de l'information et que leurs préoccupations et leurs opinions soient prises en considération en vue de l'élaboration et de la mise en oeuvre des politiques et des programmes.

Les moyens formels utilisés à cette fin comprennent des bulletins, des discours, des énoncés de politiques, des notes de service, des évaluations annuelles, des réunions et des conférences. Mais les communications vont plus loin que la diffusion de l'information; elles sont un dialogue constant entre tous les employés. Les moyens informels comprennent aussi les contacts quotidiens entre les membres du personnel, la façon dont les cadres traitent leurs employés et la culture ou la philosophie de l'organisation.
(Suite à la page 51)

publique. Nous avons récemment mis sur pied des rencontres trimestrielles — un après-midi suivi d'un repas — de notre «Groupe de planification» qui rassemble les gestionnaires des plus hauts échelons du Conseil du Trésor et du Bureau du contrôleur général. Comme dans la plupart des ministères, nous avons entrepris de réunir tous nos membres de la catégorie de la gestion une fois par année. Si elles sont bien préparées, ces rencontres sont l'occasion de communications intenses — et parfois même d'une franchise brutale.

Certains sujets peuvent très bien être communiqués par des notes de service collectives distribuées à tous les gestionnaires ou à tout le personnel. Mais l'un des mécanismes les plus efficaces pour des communications générales demeure le journal interne.

Il y a deux ans, j'étais prêt à affirmer que, parce que les communications internes étaient un mécanisme très personnel, les nouvelles technologies de l'information ne pourraient améliorer les communications d'une organisation que de 10 p. 100 tout au plus. Certains de mes collègues m'ont rétorqué que je devrais m'abstenir de faire de telles affirmations avant d'avoir utilisé le courrier électronique. J'ai suivi leur conseil et je suis maintenant un nouvel adepte de cette technique. Le courrier électronique devient un instrument de plus en plus important pour les communications internes au Conseil du Trésor et au Bureau du contrôleur général. Les trois niveaux supérieurs de gestion sont reliés entre eux par le Service gouvernemental de messagerie électronique et d'échange de données (GEMDES). Une seule touche de clavier permet d'envoyer un message important aux 12 membres du Comité exécutif ou aux 55 membres du Groupe de planification. Plusieurs d'entre nous disposons d'ordinateurs et de modems à la maison, de telle sorte que ces échanges de messages ne sont pas limités aux heures normales de travail. Le GEMDES a amélioré la circulation d'information entre nous et a accentué notre sentiment d'appartenir à une communauté de gestion.

Tant au Secrétariat qu'au Bureau du contrôleur général, nous entretenons des débats continus grâce au GEMDES pour en arriver à un consensus sur des questions complexes. Tous les employés reliés au réseau sont invités à y participer. Comme de plus en plus de ministères se joignent au réseau GEMDES en prévision du réseau des cadres supérieurs, nous avons associé d'autres gestionnaires à nos discussions électroniques.

Cette ouverture des débats du GEMDES à des participants d'autres ministères est un signe avant-coureur de l'expansion des communications électroniques interministérielles, notamment avec la mise en service du réseau des cadres supérieurs, recommandé par le Comité de la communication interne. *La Revue des gestionnaires,* qui vise à peu près le même public cible, en est un autre exemple. Il s'agit là de deux démarches positives visant à unir les cadres de la fonction publique dans l'esprit de «Fonction publique 2000».

L'expérience démontre que les technologies de l'information rendent les organisations plus horizontales. Les réseaux commencent à remplacer les hiérarchies. Plus les liens se tissent entre les individus d'une organisation, plus les communications internes deviennent essentielles à son bon fonctionnement. Je m'attends à ce que les communications internes, s'appuyant sur les technologies de l'information, deviennent une question de plus en plus importante dans la fonction publique des années 1990.

Je dois souligner qu'aucun nouveau mécanisme visant à améliorer les communications internes n'est sans risque. La promotion de meilleures communications ne se réalise pas sans bavures. Inévitablement, on crée des attentes auxquelles il sera difficile de répondre, on commet des erreurs et on froisse des gens.

Mais, par ailleurs, je crois que les gestionnaires solides prennent plutôt plaisir à ce jeu de corde raide où l'on invite les employés à dire le fond de leur pensée et où l'on incite le personnel à la recherche d'une amélioration constante. Car, on peut vraiment mesurer le succès à long terme à la façon dont les communications s'améliorent à tous les niveaux, de façon équilibrée et durable — tant à l'intérieur des ministères que dans l'ensemble du gouvernement.



par I.D. Clark

Comme j'ai choisi de traiter des communications dans cet éditorial, j'ai relu un rapport inspiré des discussions que nous avons eues à ce propos en 1988 à Consommateurs et Sociétés. À cette époque, nous nous plaisions à imaginer ce que serait le «paradis» des communications internes dans un ministère.

Idéalement, les gens diraient ce qu'ils pensent, feraient ce qu'ils disent et diraient ce qu'ils font. Il va de soi que l'on peut dire ce que l'on pense dans la mesure où l'on tient compte de la structure hiérarchique et des responsabilités de chaque individu, tout en respectant les sentiments de nos collègues. Faire ce que l'on dit revient au vieil adage «Il faut prêcher à l'exemple». Pour que la communication soit crédible, il ne peut y avoir de rupture entre la théorie et la pratique. Finalement, dire ce que l'on fait permet aux autres de mieux comprendre la nature de nos tâches. Si l'on pouvait en arriver à cet idéal alors, en prenant soin de protéger la confidentialité du Cabinet, personne ne retiendrait sciemment de l'information qui pourrait s'avérer utile à ses collègues.

Le maintien d'un tel niveau de confiance exige un effort constant. Bien sûr, il peut y avoir des difficultés occasionnelles, mais les erreurs sont mieux acceptées si les gens visés sont certains de la bonne foi de toutes les personnes en cause. J'ai travaillé dans de petites organisations où la réalité se rapprochait de l'idéal, mais dans des organisations plus grandes, cela devient un défi de taille, surtout lorsque les employés sont éparpillés dans des bureaux régionaux ou de district.

Rares sont les relations professionnelles qu'on ne peut améliorer grâce à de meilleures communications. Qui plus est, il faut une attention continue pour que ces relations fonctionnent bien. Même si elles sont plus difficiles, les communications en personne sont presque toujours plus efficaces que les échanges de notes de service. Nos employés devraient avoir l'assurance qu'en cas de réelle urgence, leur supérieur sera toujours disponible pour les rencontrer quelques minutes ou pour leur parler au téléphone.

J'ai constaté qu'une réunion où l'on examine les questions de l'heure, tenue à intervalles réguliers, est un instrument de communication fort utile pour échanger des renseignements sur des domaines qui touchent plusieurs secteurs. Au Secrétariat du Conseil du Trésor, je tente d'en organiser une chaque semaine. L'ordre du jour est établi à l'avance et distribué avec les invitations; le nombre de personnes admises n'est limité que par la capacité de la salle de réunion. Ce type de rencontres offre aux employés subalternes l'occasion d'observer et de participer à des discussions avec les cadres supérieurs du Conseil.

Les réunions régulières des cadres sont de plus en plus fréquentes dans la fonction

TABLE DES MATIÈRES

ARTICLES

Le public et le privé : DEUX POIDS, DEUX MESURES par Jennifer R. McQueen — 5

La mesure du rendement : LA GESTION PAR LE RÉALISME par Bruce Rawson — 9

L'engagement des employés : COMMENCER AU SOMMET par Richard E. Wilmot — 12

Relations de travail : AUTRES TEMPS, AUTRES MOEURS par John Sanderson — 16

Les lettres des gestionnaires : TOUT VA TRÈS BIEN... par Ole Ingstrup et James A. Vantour — 20

Les communications internes : LES JOUEURS ET LES ENJEUX par Don Rennie — 22

Communications avec les employés : LA B.C. TEL EXCELLE par Peter Harvey — 26

Sondages des employés : PANACÉE OU BOÎTE DE PANDORE? par Judy Hauserman and Tim Plumptre — 30

Gérer les relations publiques : LA MARQUE DE L'EXCELLENCE par James E. Grunig — 33

Les relations avec les médias : QUI MÈNE LA BARQUE? par Barry McLoughlin — 37

Vers des structures plus simples : DES LENDEMAINS QUI CHANTENT par Arthur Kroeger — 40

Les machines et moi : CONFESSIONS D'UN MÉSADAPTÉ DE LA TECHNOLOGIE par Bernard Brodie — 44

L'examen de la classification : LES EFFORTS RÉCOMPENSÉS par Jim Vollmershausen — 46

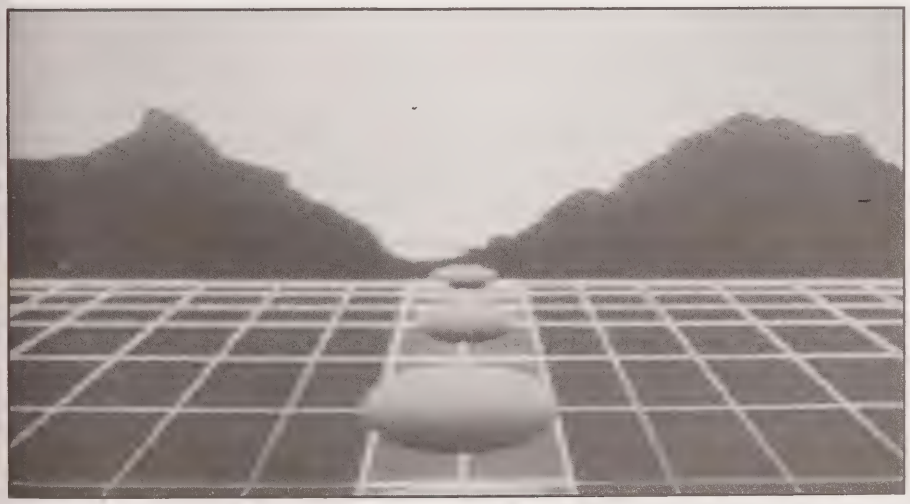


Illustration par Kee Hwa Jeun / The Image Bank

La gestion par le réalisme... page 9



Illustration par Jerzy Kolacz / The Image Bank

Panacée ou boîte de Pandore?... page 30

RUBRIQUES

ÉDITORIAL 2

POINT DE VUE 4

ERRATA

Note du Rédacteur en chef

Nous présentons toutes nos excuses aux quatre auteurs dont les esquisses biographiques dans le dernier numéro de **La Revue des gestionnaires** contenaient des erreurs involontaires.

- **Daniel Caron** poursuit actuellement un doctorat en Sciences sociales. Il a travaillé pendant sept ans en qualité d'économiste avant de se joindre aux Affaires indiennes et du Nord où il occupe le poste de gestionnaire principal d'évaluation.
- **John Graham** s'est joint au Bureau du Conseil privé en 1981. Il a été, de 1986 à 1989, directeur général de Politique et développement économique des Affaires indiennes et du Nord. Il est actuellement directeur général de la Planification des politiques au Centre de la sécurité des télécommunications du ministère de la Défense nationale.
- **Roderick G. Quiney** a travaillé au sein du secteur public à la Direction de la politique des télécommunications du ministère des Communications, pour le secteur de la Politique sur le développement économique régional du Bureau du Conseil privé, et pour le Bureau de développement industriel du Conseil national de recherches Canada.
- **Peter Larson** a récemment publié un ouvrage sur les compagnies récipiendaires du Prix Canada pour l'excellence en affaires.

LA REVUE DES GESTIONNAIRES

Éditeur
I.D. Clark

Rédacteur en chef
Jean-Pierre Villeneuve

Rédactrice administrative
Diane (Dee) Staigh

Réviseure
Hélène Marceau

La Revue des gestionnaires est publiée trimestriellement par le Secrétariat du Conseil du Trésor à l'intention des cadres de la fonction publique fédérale. Elle renferme des articles provenant des membres de la fonction publique et de diverses autres sources. Les vues et opinions exprimées dans ces articles ne sont par nécessairement appuyées par le Gouvernement du Canada ou le Conseil du Trésor du Canada et leur publication ne signifie pas que le Gouvernement et le Conseil y souscrivent.

Vos observations, critiques et suggestions sont toujours les bienvenues. Adressez-vous à la :

Rédactrice administrative
La Revue des gestionnaires
Ottawa (Ontario)
K1A 0R5
(613) 957-2400

ISSN 0847-1584
© Approvisionnements et Services Canada
Imprimé au Canada sur du papier recyclé

Comité consultatif de rédaction

G.G. Capello
Sous-secrétaire
Secrétariat du Conseil du Trésor

Daniel Bevis Dewar
Secrétaire associé du Cabinet
et
sous-greffier du Conseil privé
Bureau du Conseil privé

John Edwards
Directeur
Fonction publique 2000

Robert J. Giroux
Sous-ministre
Travaux publics Canada

Alain Gourd
Sous-ministre
Communications Canada

Pierre Gravelle
Sous-ministre (Impôt)
Revenu Canada

Mary Gusella
Secrétaire adjointe du Cabinet (Communications)
Bureau du Conseil privé

Bruce I. Howe
Sous-ministre
Énergie, Mines et Ressources Canada

Ruth Hubbard
Sous-ministre
Revenu Canada (Douanes et Accise)

Huguette Labelle
Présidente
Commission de la fonction publique

John L. Manion
Principal
Centre canadien de gestion

Peter Meyboom
Sous-ministre
Pêches et Océans

J. S. Stanford
Sous-solliciteur général
Solliciteur général Canada

On peut obtenir des exemplaires additionnels de **La Revue des gestionnaires** au coût de 9, 95 $ l'unité, au :

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Ottawa (Canada)
K1A 0S9

Téléphone: (819) 997-2560
Télex: 053-4296
Télécopieur: (819) 994-1498

Des exemplaires sont également en vente dans les librairies commerciales associées au CEGC ou chez votre libraire local.

Les prix sont sujets à changement sans préavis.

Publié par la Division des communications
Conseil du Trésor Canada

LA REVUE DES GESTIONNAIRES

VOL. 2 N° 1 · ÉTÉ 1990

AUCRATIE DÉMYTHIFIÉE

ATIONS DE TRAVAIL DANS LES ANNÉES 90

NCTION PUBLIQUE ALERTE ET ALLÉGÉE

SIONS D'UN MÉSADAPTÉ DE LA TECHNOLOGIE



Canada

+1
B
M15

Government Publications

MANAGER'S MAGAZINE

VOL 2 NO 2 SPRING '91

LDESTON ON PUBLIC SERVICE RENEWAL

IC SERVICE ACCOUNTABILITY

TICIANS AND PUBLIC SERVANTS

LOWING THE WHISTLE

Canada

MANAGER'S
MAGAZINE

Publisher
I. D. Clark

Editor in Chief
Jean-Pierre Villeneuve

Managing Editor
Diane (Dee) Staigh

French Editor
Hélène Marceau

Manager's Magazine is published three times a year by the Treasury Board Secretariat for the members of the management category in the federal Public Service. It carries signed articles contributed by members of the Public Service and other organizations, public and private. The views and opinions expressed in these articles are not necessarily those of the Government of Canada or the Treasury Board of Canada, and publishing them does not imply government or Treasury Board endorsement.

Your comments, criticisms and suggestions are welcome; phone or write to:

Managing Editor
Manager's Magazine
Communications Division
Treasury Board Secretariat
140 O'Connor Street
Ottawa, Ontario
K1A 0R5
(613) 957-2400

ISSN 0847-1584
Supply and Services Canada
Printed in Canada on recycled paper

Editorial Advisory Board

G.G. Capello
Deputy Secretary
Treasury Board Secretariate

Daniel Bevis Dewar
Principal
Canadian Centre for Management Development

John Edwards
Manager
Public Service 2000

Robert J. Giroux
President
Public Service Commission

Alain Gourd
Deputy Minister
Communications Canada

Pierre Gravelle
Deputy Minister
Revenue Canada (Taxation)

Mary Gusella
Associate Under Secretary of State
Secretary of State

Bruce I. Howe
Deputy Minister
Energy, Mines and Resources Canada

Ruth Hubbard
Deputy Minister
Revenue Canada (Customs and Excise)

Huguette Labelle
Deputy Minister
Transport Canada

J.S. Stanford
Deputy Solicitor General
Solicitor General of Canada

Additional copies of **Manager's Magazine** are available at $9.95 each from:

Canada Communications Group – Publishing
Ottawa, Canada
K1A 0S9
Telephone: (819) 956-4802
Fax: (819) 994-1498

Available in Canada through Associated Bookstores and other booksellers.

Price subject to change without notice.

Published by
Communications Division
Treasury Board of Canada

Contents

LIBRARY
1 JUN 19 1991
University of Toronto

Features

Public Service Renewal: THOUGHTS ON THE PURPOSE OF GOVERNMENT
by Gordon Osbaldeston — 5

A Non-partisan Public Service: ARRIVING WITHOUT ANY BAGGAGE
by Arthur Kroeger — 8

Politicians and Public Servants: FORGING A NEW RELATIONSHIP
by Graham Scott — 13

Public Service Accountability: THE BASIC BARGAIN
by I. D. Clark — 16

On Blowing the Whistle: A CANADIAN PERSPECTIVE
by H.L. Laframboise — 20

Corporate Survival in the 21st Century: LACK OF SLACK AND OTHER TRENDS
by Peter E. Larson — 24

Labour Market Trends: BRAINS NOT BRAWN FOR THE 90S
by Marie-Josée Drouin — 28

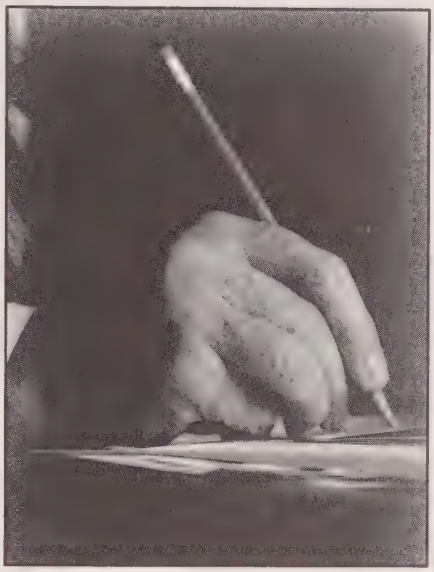


Photo / Miller Comstock

Arriving Without Any Baggage... page 8



Photo / Four by Five

Lack of Slack and Other Trends... page 24

Participactive Corporate Culture: ADAPTING TO CHANGE BY ADOPTING IT
by L. David Caplan — 31

International Comparisons in Public Administration: GOING GLOBAL
by David Brown — 33

Ethics in Lobbying: THE GOOD, THE BAD AND THE UGLY
by George Post — 37

Access to Information: THE NEW KID ON THE BLOCK SPEAKS OUT
by John W. Grace — 40

Human Resources Management: CHARTING A NEW COURSE
by Prem P. Benimadhu — 43

Managing Workplace Diversity: A HUMAN DIMENSION TO QUALITY
by Debbie Pivnick — 46

ACOA and Entrepreneurs: TAKING THE FIELD TOGETHER
by Peter B. Lesaux — 48

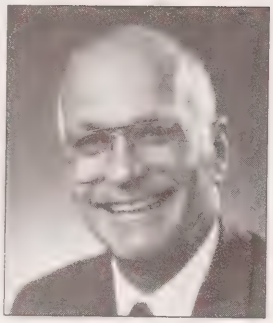
A New Audit Philosophy: FOCUSING ON RESULTS
by Irving Kulik and Steve Wilson — 51

To Treasury Board and Back: MY ADVENTURES IN PURGATORY
by Myler Savill — 54

Departments

Viewpoint — 2

Letters to the Editor — 4



by Andy Macdonald

I don't pretend to be an expert in personnel. To me, effective human resources management ensures that you have the right people in the right place at the right time. The example I would like to describe is the work that is ongoing with our financial community.

Human resources management for a public-service-wide community is a long-term investment. But the effort can pay off in strong community spirit and a sense of collective responsibility and commitment to get the job done.

It isn't easy — human resources planning must be a joint effort, involving all departments, the central agencies and, most importantly, the people of the community itself. Of course, changes cannot be made overnight, and that can be frustrating. On the other hand, a wrong decision can have such a profound effect on so many careers that the very slowness of change is also a strength.

A Demographic Shock

To do effective human resources planning you need a sound knowledge of the current situation. So with the help of the Public Service Commission and the Treasury Board Secretariat, we undertook a comprehensive demographic analysis of our financial administration community and supplemented it with financial community data that StatsCan collected for the Task Force on Barriers to Women in the Public Service.

The results gave us a jolt! Fully 75 per cent of financial managers in the government will be able to retire in an eight-year period beginning just five years from now. And their replacements are, on average, only 18 months younger! We also learned that our community was poorly represented by women and francophones. In that vein, we found that women represented 40 per cent of the FI-1 and FI-2 levels, and half of them can expect no further career advancement because they lack the required university degree or professional qualification.

Now we knew where we were. The next step was for the community and the OCG to develop a strategy to address our problems.

Priming the Pump

We began by improving our existing programs. First, to increase our entry-level recruitment we stepped up our Financial Officer Recruitment and Development (FORD) and Internal Audit Recruitment and Development (IARD) program. Although the FORD/IARD program has existed since the early 1980s, we committed more resources to get onto the campuses early in the fall and to send recent FORD/IARD graduates back to tell their universities about the program. We borrowed managers from line departments to help with the interviews, often with the departments defraying their travel costs.

We have found that university students are most responsive when they are offered a specific job, with specific duties in a department. Competition being what it is, we try to get the job offers out as early as possible — most before the holidays. Students also appreciate the fact that, during their first year on the job, someone looks after them. The rotational training assignments that are an integral part of the FORD/IARD program are our biggest attraction for the new graduates.

There is a division within the OCG that monitors their training and progress, and a support group of alumni and other trainees that stay in touch with each other. And it works — over the years, we have recruited more than 200 highly qualified graduates, and retained over 90 per cent of them in the financial and audit communities.

Because we would like to get more program delivery people into the world of financial administration so that they can acquire an indepth knowledge of the subject, the FORD/IARD program is open to any employee who has a university degree and five courses in accounting. It is quite a challenge. You also have to pass the TK360 technical exam administered by the PSC and two qualifying interviews to become a successful candidate.

Support for the Climb

Most of the more obvious solutions to improve career progression within the

financial community were already being implemented. For instance, we are completely revamping our training courses, in cooperation with the PSC and the departments. In addition, we are working with the Canadian Centre for Management Development to create new courses in financial management for non-specialist managers. This is more essential with PS2000's greater delegation to managers of financial authorities and the accompanying accountability for their use. Finally, we have tapped the expertise of the professional groups involved with our community (including the regional network of the Financial Management Institute) to offer training seminars in the regions as well as here in Ottawa.

A Senior Financial Resourcing Advisory Committee meets several times each year to discuss the career needs of every member of the community from SM-1 to EX-3. This committee acts as advisor to the PSC when lists of candidates are being prepared for staffing boards, in effect making the financial community a government-wide resource.

Innovative New Education Support

Our study clearly showed that more action was necessary to redress the problem of the blocked FI-1s and FI-2s. The response from the community was both responsible and innovative, and we created the Educational Leave/COOP Replacement program, (EDCO for short), which began in January 1991.

Here's how it works. FI-1s or FI-2s who have completed at least one-half of their degree or professional qualification can be nominated by their department to participate. They return to school to complete their degree, with salary paid by the department, and tuition and books paid by the OCG. The OCG will also replace the participants with COOP students in their third training assignments. Finally, should any of the participating COOP students enrol in the FORD/IARD program, they will receive appropriate training credits for the time already spent on their particular assignments. A win-win situation for everyone concerned.

Assignment Brokering

We have also established a "broker" in our office to coordinate rotational assignments within the financial community, and between it and other job assignments. We use the secondment and assignment mechanisms already in place, such as the Departmental Assignment Program and the Public Service Commission Interdepartmental Assignment Program. The OCG assignment officer tries to match those who want a specific type of assignment and those who need someone for a given period of time.

It is the community that will make this program work, and we already have evidence that there is a strong interest from both the employees and the managers — the two essential parties to any successful transaction.

How We Operate

Our concept of community-based human resources planning works because it is 100 per cent participative. It is not just the OCG or the PSC or the senior financial managers in departments. It is all of us, working together to achieve effective human resources management for our community.

Our objective is clear: to meet the government's need for financial managers, now and when the massive retirements begin. We are doing it by developing well-trained and experienced financial officers, who understand the line managers' situation and know how to give them the best financial services possible. Our next generation of financial managers will have had experience in all of the financial functions and in operations, as well. Many of them will have worked in central agencies as well as line departments, and in the regions as well as at headquarters.

These will be future senior management or even deputy ministers with a complete perspective on government! Properly trained, seasoned people who understand their clients' needs as well as their own and who can deliver the full range of financial services to empowered managers. Now that's what human resources management is all about!

LETTERS TO THE EDITOR

♦♦♦

Thank you for sending the copies of *Manager's Magazine*. I found them to be informative reading. I particularly enjoyed the article "Survival of the Fittest" by John W. Langford and Roderick Quiney. Your magazine is very professional — you should be proud of it.

Robert E. Kulhawy
President
Nicks Flooring Service Limited

♦♦♦

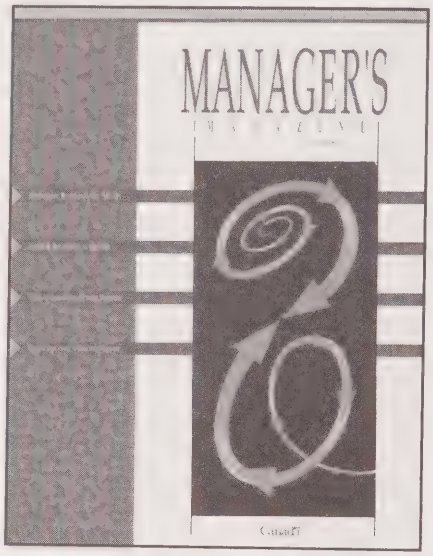
[I read the latest issue of *Manager's Magazine* with great interest ... I must congratulate you on this initiative and thank you for the contributions you have included. They are most useful to managers in the federal Public Service. I should also like to mention (that I am impressed by) the quality and relevance of the product.]

Jacques Taky
Fisheries and Oceans

♦♦♦

I was most impressed by both the content and the quality of production of the work. Congratulations!

R.A. Gray
Group Manager
Corporate Planning
Australia Post Corporation



Manager's Magazine is a most impressive publication and clearly sets very high standards in the calibre of its contributors, the quality of content, the ease with which it can be read and the professional style of presentation.

J. R. Nethercote
Deputy President
Royal Institute of Public Administration

♦♦♦

May I say it is quite an impressive publication that belies its "government" origins. The layout and design are first class and the range and editorial quality of the articles are bound to appeal to managers in both the public and private sector.

Ellen Henderson
Chief, Compendia Publications
Communications Division
Statistics Canada

♦♦♦

Manager's Magazine is an impressive publication!

M.A.N. Quigley
Director — Personnel
Du Pont Canada Inc.

♦♦♦

[I have just read Volume 2 Number 1 of *Manager's Magazine* from cover to cover (at least the French version ...) and I wanted to let you know how much I appreciated its content.

[I enjoyed the subjects dealt with in every article of this issue. The quality of the texts and the relevance of their content also merits mention.]

Alain Bélanger
Director of Human Resources
Quebec Automobile Insurance Company

♦♦♦

I have recently had the pleasure to read a copy of the *Manager's Magazine*. Regrettably it did not exist during the many years which I served in the Federal Public Service, and is indeed a step in the right direction.

Ron Kuban
Manager, Research and Development
Alberta Safety Services

Public Service Renewal:

Thoughts on the Purpose of Government

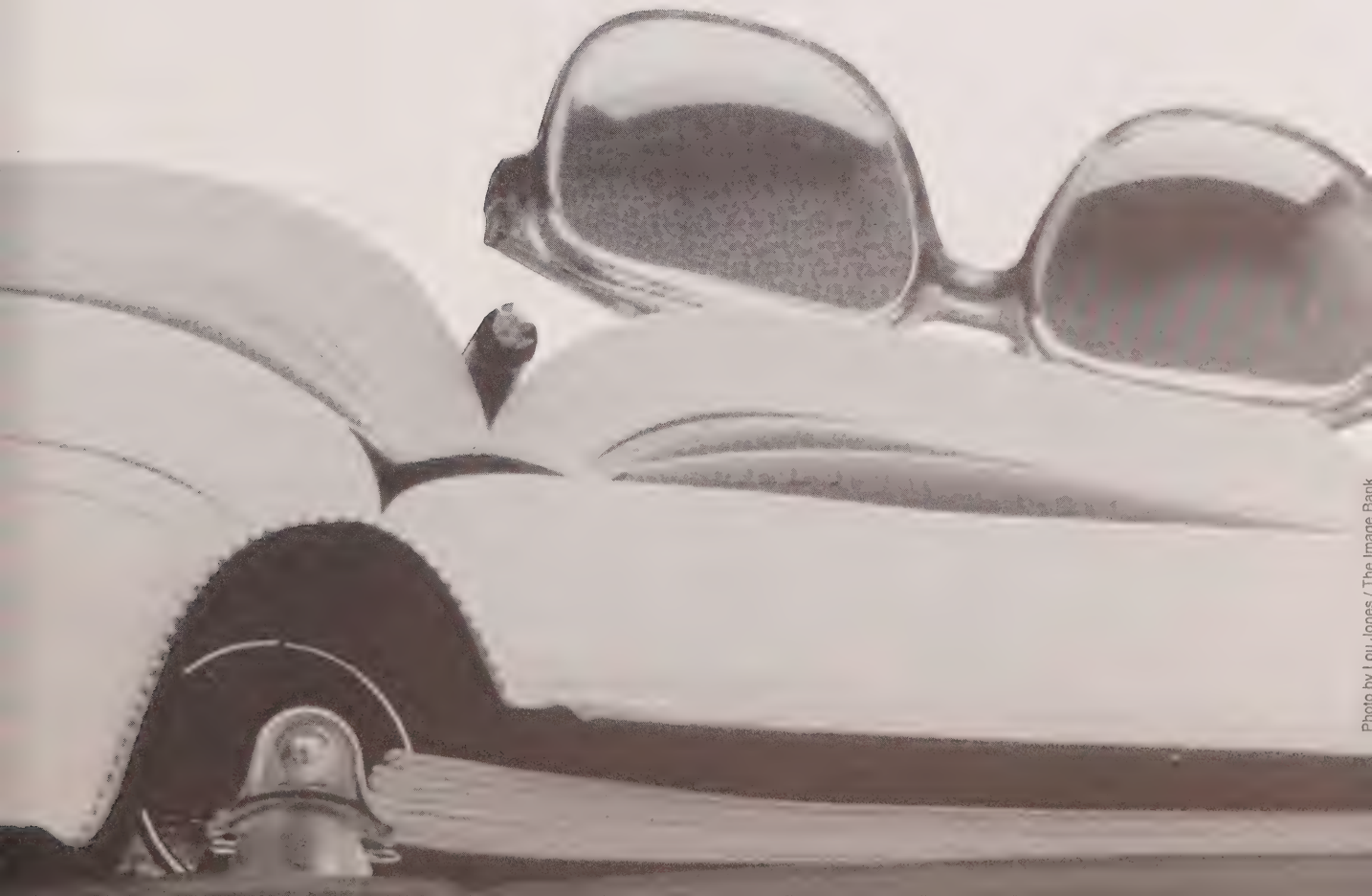


Photo by Lou Jones / The Image Bank



Gordon Osbaldeston is Senior Fellow at the School of Business Administration and Program Director at the National Centre for Management Research and Development at his alma mater, the University of Western Ontario. During his 32 years in the Public Service, Mr. Osbaldeston was deputy head of five different departments, becoming Secretary to the Cabinet and Clerk of the Privy Council in 1982. He was made an Officer of the Order of Canada and received the Outstanding Achievement Award of the Public Service the previous year.

In January 1986, Mr. Osbaldeston resigned from the Public Service and was made a member of the Queen's Privy Council for Canada that February. He holds honorary degrees from Western Ontario, York, Dalhousie and Carleton universities. In addition to his academic positions at Western, Mr. Osbaldeston is a member of the C.D. Howe Institute and of the Institute for Research on Public Policy, an honorary Director of the Niagara Institute, and serves on the Board of Directors of several major companies. Mr. Osbaldeston recently published his book, Keeping Deputy Ministers Accountable, *and in August 1990 Governor General Hynatyshn presented him with the Vanier Medal, awarded by the Canadian Institute of Public Administration in recognition of his outstanding contribution to public administration.*

by Gordon Osbaldeston

I recall Harold A. Innes, the renowned Canadian economic historian — who was, he maintained, an agnostic — saying that he was fascinated by the capacity of the Roman Catholic Church to adjust and survive. As he pointed out, it is an institution that has lasted nearly 2,000 years.

There are stages in the life of any institution. If it is to survive over time, it must continue to be relevant. Adaptation, then, is essential. The Public Service is currently going through a major change and Public Service 2000 is a visible, formal acknowledgement of that change.

Adjusting institutions is not easy, nor is it without risk. It is not simply a matter of throwing overboard all the old practices and starting afresh. Nor is it a matter of trimming one's sails to the prevailing winds.

When making changes, it is important to be certain one understands the task the organization is expected to perform, to have a clear idea of the place of the institution in society. Without such a perspective to drive and condition any proposed changes, the organization will likely end by being the product of compromise and accommodation rather than commitment to a task.

If you work for Ford, you know that you manufacture and sell cars. But public servants have difficulty grappling with the purpose of government. What do governments do? For many of us, government does what we do: if we are agronomists, government helps farmers; if we work at Revenue Canada, government collects taxes. Because it is hard to come to grips with what government does, we are in danger of making mistakes when we begin to change one of its component institutions in isolation.

What Is Government?

All societies possess some form of government. Logically, therefore, we can assume there is some common underlying function — or set of functions — that government performs.

There are two basic reasons for the existence and nature of the government or political function: first, human beings have many basic needs and wants that must be satisfied if the species is to survive and if individuals are to attain a measure of happiness and comfort; second, the resources necessary to satisfy these needs and wants must be extracted from an environment that is limited. The confrontation of virtually unlimited human wants and limited resources means that individuals must compete with others to maximize their personal satisfaction. The function of government is to resolve the conflicts that arise over who gets what resource in a given society. In the final analysis, all that a government can do is allocate money, rights and symbols.

Adapted from remarks made to the Treasury Board Management Group at their very first meeting in June, 1990.

Although departments are the operating units of the government, each is only a segment of a single entity — the Government of Canada. The policies and programs of each department must be balanced against and harmonized with those of other departments and agencies. Each must justify itself, in the last analysis, in terms of its contribution, not to the department itself or to its particular interest, but to the general interest of the Canadian public. The money it spends is not departmental money, available as of right; it is public money. And the ultimate test of its spending is not a test of conforming to rules but of its effectiveness in the eyes of the public.

The principle can be carried further. The members of a department's staff are not departmental employees, but members of a single Public Service, whose abilities must be developed and deployed in a way that secures their best use for Canada. The authority of each department, however much it should be strengthened, must be subject to the overriding needs of the government to maintain unity, coherence and a proper regard for the general interests of the Canadian public.

In government terms, that boils down to money and legislation. Unless legislation changes, a given department's job does not really change, although the department may alter how it does its job.

There is a truism that flows from all of this: the more efficient and effective government is, the more public needs can be satisfied. Resource allocation must therefore be the most appropriate to public needs and the money expended must be kept to a minimum. This is the traditional approach — the approach that has, to date, governed the role of the Treasury Board and the operation of the budget process.

The Locus of Power Is Shifting

It was widely recognized, long before Meech Lake, that there is a growing need for the public to be involved in the process of allocating resources. And it is a need that is as valid as any of the other needs the government serves. Harlon Cleveland suggests that, as we acquire more knowledge, we reaffirm Francis Bacon's proposition that knowledge is power. And we, the public, are determined to exercise that power. We want to participate, and we have the knowledge that makes that participation valid.

IT IS THE WISE POWER–BROKER WHO DECIDES, "IF I'M GOING TO LOSE IT, I MIGHT AS WELL GIVE IT AWAY GRACIOUSLY FIRST".

When I was Secretary of the Treasury Board, I used to say that I always slept well, regardless of the difficult decisions that had to be made. By way of explanation, I would quote George Bernard Shaw's introduction to Saint Joan. Shaw was an atheist, but he said in that introduction that he had no difficulty accepting the Pope's claim of infallibility in matters of morals because, as he put it, the Pope had more information on the subject than anyone else. As Secretary of the Treasury Board, I felt that way about allocation decisions.

Nowadays, departmental managers and the clients of departments have as much knowledge as I had — or more — and if central agencies are wise, they will listen to them or provide for their participation.

Nevertheless, there does come a time when the consultation ends and the decisions must be made. Unfortunately, however, the "need to make a decision" is often advanced as a way to avoid complexity rather than to advance decision-making. As a result, the decision-maker often acts prematurely and then sets in motion an interminable process of correcting what has gone wrong. But, as the saying goes, if you don't have the time to do it right, when will you find the time to fix it?

So, in rethinking how you do your tasks, rethink the locus of knowledge and power. I am amused by the popular commitment of the power-brokers to the idea of "empowerment". What is happening is that the people who are acquiring knowledge are seizing power. In that type of situation it is the wise power-broker who decides, "If I'm going to lose it, I might as well give it away graciously first".

(Continued on page 56)

A NON-PARTISAN PUBLIC SERVICE

ARRIVING WITHOUT ANY BAGGAGE



Arthur Kroeger graduated from the University of Alberta and took his M.A. from Oxford University as a Rhodes Scholar. Among his more recent senior appointments, Mr. Kroeger has been the Deputy Minister of Transport Canada, Regional Industrial Expansion, and Energy, Mines and Resources. An Officer of the Order of Canada and winner of an outstanding Achievement Award in 1989, Mr. Kroeger is now Deputy Minister and Chairman of Employment and Immigration Canada. This is Mr. Kroeger's second appearance in Manager's Magazine.

by Arthur Kroeger

I hesitated for some time before deciding to offer some observations about what it's like to serve as a deputy minister. I thought my remarks might well lead those few who were curious about this out-of-the-way subject to conclude that they shouldn't have been. Eventually, however, I put aside these hesitations, on the principle of the French philosopher La Rochefoucauld that "we are all strong enough to bear the misfortunes of others".

This article requires that I engage in a number of generalizations, which is always a hazardous business — and especially so in this case, because deputy ministers are not a homogeneous lot. On the contrary, a deputy minister who takes over a department usually comes to the conclusion within a few weeks that his or her predecessor was a harmless eccentric, and that at least 12 months of effort will be required to put departmental operations on a rational footing. The resultant upheavals are one reason why extensive shuffles of

Adapted from a speech to the Canadian Club of Ottawa, January 15, 1991.



deputy ministers are usually a bad idea and I'm glad to report that they happen much less frequently than was once the case.

Attempts to explain the functions of a deputy minister are bedeviled by the fact that most private sector analogies don't work. To say, for example, that a deputy minister is like a chief executive officer is quite misleading. A typical departmental statute states that "the minister has the management and direction of the department", and later adds that the governor in council may appoint a deputy minister — whose functions are for the most part unspecified. The right of final decision rests with ministers, who have earned this prerogative by getting elected.

The analogy of a chief operating officer is not much better. In most cases, a C.O.O. and a C.E.O. have both come up through the ranks of the same corporation, have comparable expertise concerning the business they are in, and in their daily work deal with broadly similar subjects. None of these things is normally true of a minister and a deputy.

It is the exception rather than the rule in Canada for a minister to be expert in the subject matter of his or her department. This is because the composition of a Canadian Cabinet is determined by diverse factors such as representation by region, by gender, by language and by ethnic community; expertise in a particular subject can be useful, but is seldom a prerequisite. In addition, a minister's time has many claimants besides departmental business: Cabinet and its various committees, national and regional caucus meetings, the daily Question Period, parliamentary constituents, and the obligation to represent the government on various occasions across the country.

Deputy ministers, on the other hand, are in the great majority of cases drawn from the ranks of the career Public Service. We are, in a sense, the intermediaries between the political universe of our ministers and the functional universe of our staffs.

We are policy advisors, but we also exercise managerial responsibilities which can be quite substantial. Major departments of the federal government have staffs of 15,000 to 20,000 or more, which makes them larger than all but a handful of the largest corporations in Canada. My own department of Employment and Immigration has nearly 1,000 points of service of one kind or another, and they extend from Beaver Creek in the Yukon to Leamington on Lake Erie to St. John's, Newfoundland. The services delivered by these offices and those of many other departments touch millions of Canadians, and the quality of their services is an important determinant of how much mail our ministers get.

Like much else in the world, deputy ministers today are not exactly what they once were. The phenomenon of the young man who joined a department as a clerk and retired 40 years later — from the same department — as Deputy Minister is a thing of the past. Today, probably 90 per cent or more of all appointments entail the transfer of an individual from one department to another. We are expected to be generalists, with a good knowledge of how government works and a fair ability to pick up the essentials of whatever job we are appointed to — rather like our ministers, but with the difference that we are able to concentrate more or less full-time on departmental business.

Secondly, deputy ministers probably have a somewhat greater public role than they once did. In what is sometimes called the Information Age, the requirement to explain complicated programs, and to consult the public about proposed courses of action, is far in excess of what any minister could possibly manage. For officials to take on these kinds of functions in support of their ministers makes practical sense, always provided that we don't forget what our place is in the scheme of things. Deputy ministers' names should not be household words, now or in the future.

Consequently, the textbook formula that postulates an elected government makes policy decisions and a public service carries them out is a considerable simplification. The knowledge of officials is not limited to the management and technical aspects of a particular department. They also know the issues that go with the portfolio; they have lived through past attempts (successful and otherwise) to deal with these issues; and, they usually have a fairly extensive knowledge of the department's client population. For all of these reasons, the advice provided by deputy ministers and senior officials includes advice that is "political" — not partisan in the sense of advising government how to "do in" the Opposition, but

political in the sense of assessing the likely reactions, particularly by the department's clientele, to a course of action that is under discussion. There is nothing improper about this. A deputy minister of Agriculture needs to know about farmers as well as about farm economics. This kind of knowledge is part of the support that ministers are entitled to expect.

It is sometimes suggested that the principle of keeping confidential the advice we give to ministers exists for the purpose of protecting officials. In fact, the opposite is true: it exists to give ministers the maximum scope for judgement in arriving at their decisions. Ministers should not have to contend with being second-guessed in public by their officials. More fundamentally, ministers are entitled to assume that the advice they get is the best that officials can come up with, and is not influenced by any consideration of playing to the galleries.

Essential But Different Functions

Those who would interpret all this as confirmation that "the bureaucrats really run everything" are missing a fundamental point. The functions of ministers and deputies are quite different — essential in both cases, but different. The indispensable function of a minister is to bring to bear upon the policy and program issues of the day the perspective of the government and of the voters who elected it. While officials can advise on a variety of subjects, it is ministers — individually and collectively — who must determine whether a particular action or set of actions is publicly acceptable and at the same time accords with the government's objectives.

The decision-making role of ministers is of special importance when it comes to setting the main strategic directions of the government, and it is here that the fundamental difference between their role and that of senior officials is most clearly discernible. When a new Bankruptcy Act is being drafted, there are many points on

A TENNESSEE SCHOOLTEACHER, ASKED AT A JOB INTERVIEW WHETHER HE BELIEVED THE WORLD WAS ROUND OR FLAT, PROMPTLY REPLIED, "I CAN TEACH IT EITHER WAY".

which the views of officials would likely prevail. But the questions to be decided before drafting can even begin are what role is to be accorded the private sector in the workings of the country's economy, and whether the government is to pursue an interventionist or a market-oriented approach. These questions — which are the ones that really matter — can be decided only by ministers, based on their own philosophy and their assessment of the country's needs.

For a fuller sense of what I'm talking about, cast your mind back over the markedly different courses pursued by the various Canadian governments that held office during the 1980s. It is not easy to reconcile the diverse picture of that decade with the glib thesis that "the bureaucrats always make sure that nothing different will ever happen".

A Change in Government

But how do things work when an election results in a change of government?

A Tennessee schoolteacher, asked at a job interview whether he believed the world was round or flat, promptly replied, "I can teach it either way". It isn't quite like that in government, but there is no doubt that a change of government is an occasion for flexibility, on the part of officials as well as on the part of the incoming ministry.

When an incumbent government is defeated at the polls, two things remain behind: the country's problems and the officials who worry about them. Officials are, so to speak, the permanent custodians of permanent problems. A general election does not alter the distance of prairie manufacturers from the markets of central Canada, or increase the depleted stocks of fish off the Atlantic coast, or reduce the proclivity of Canadian teenagers to drop out of high school. And one of the responsibilities of the Public Service at such a juncture is to introduce these realities and the incoming ministry to one another.

But if an election does not in itself change the various realities of Canada, it does bring to office people who usually want to address these realities in new ways. This faces the Public Service with a major test, and a special responsibility falls upon deputy ministers. Because we inhabit that half-world between the political and the managerial, it is our job to get as clear a picture as possible of the objectives of the new government and to interpret these to the staffs of our departments, so that we can collectively work out ways of translating these objectives into possible courses of action.

This, of course, is easier in some cases than in others. Dr. Samuel Johnson once returned a manuscript to an aspiring young author with a characteristically trenchant critique: "Your essay includes ideas which are both original and good. Unfortunately, the good ideas are not original, and the original ideas are not good." Not surprisingly, an inexperienced government will bring to office some ideas that cannot easily be translated from the campaign platform into governmental actions. This does not absolve officials of the responsibility to display imagination and, where necessary, to come up with alternative, workable ways of achieving what the government had in mind. Unquestionably, the onus is on us to adjust to our ministers, and not the other way around.

In this process there is also an obligation to be candid. No one enjoys being a naysayer, constantly pointing out difficulties. But when the difficulties are real, and important, you have no choice; to express unwarranted optimism, or to keep quiet and let your minister discover the hard way that a pet idea won't work, is an abdication of what you're paid to do.

Specializing as Generalists

It is an advantage that present-day deputies are generalists; they can easily be transferred within government to facilitate a transition. The first change of government I experienced as a deputy came when I'd been in the same portfolio for nearly five years. The incoming ministry were committed to some significant policy changes, and I knew it was my job to help them implement these, even though I felt some pangs about doing so. It was, therefore, with some relief that I learned I was to be transferred to another department — where the incumbent deputy was in a situation similar to mine. I could say at my first meeting with my new minister, "I'm arriving without any baggage. What do you want me to do?"

The key requirement when there is a change of government is to establish a relationship of confidence. I realize it is asking a lot of ministers whose party has just come out of some years of opposition that they should immediately repose full trust in a set of officials who served the outgoing government and engaged in "heaven-knows-what conspiracies with them against the public good". History demonstrates, however, that if the opportunity is granted, officials are capable of earning the trust of a new government.

I joined the Public Service as a probationary foreign service officer six months after Mr. Diefenbaker won his landslide victory in 1958. Since then, the parties constituting the government and the official opposition have exchanged roles four times. On some of these occasions there were ominous rumours — not all of which were unfounded — that major changes to the personnel of the Public Service were being advocated. In each case, however, the final decision was against replicating at the federal level the sort of devastation that has accompanied changes of government in several provinces during the past decade or two.

At the risk of sounding self-interested, I think subsequent events justify the decisions that were made. On each occasion, a wary group of incoming ministers found, over the first six months or so, that their officials were in fact competent and hardworking; eventually it was concluded that they were also loyal. Speaking from the officials' side, I can say that it was a point of professional pride for the Public Service to demonstrate that it was capable of serving the incoming government as well as it had its predecessor.

Mutual Interest in Success

An astute minister will also discern something else that public servants know very well: there is a high degree of mutual interest between ministers and their officials. As a Royal Bank commercial put it, "when you succeed we succeed". A minister may feel dependent upon officials, but officials for their part know they can't accomplish much except through their minister. In many cases that I know of, the partnerships that have been established on this basis have been really quite impressive.

(Continued on page 57)



POLITICIANS AND PUBLIC SERVANTS:

FORGING A NEW RELATIONSHIP

by Graham Scott

Dichotomy:
1."division into two parts, kinds, etc.; subdivision into halves or pairs;
2.logic classification by division into two mutually exclusive and exhaustive groups."

Random House Dictionary

Two thoughts immediately came to mind as I read this. First, it is a broadly accurate description of how politicians and public servants see each other. Second, the divisions referred to, while technically correct, also let politicians and public servants relate to each other in a way they find comfortable. At the same time, however, the approach diminishes government's responsiveness to the needs of the country.

I believe the future economic and social health of our country requires that we shift the focus to "collaboration". Some may find this unnerving; after all, when the war is over, collaborators are taken out and shot!

But "collaboration" need not mean some kind of conspiracy to promote the political ends of the party in power. Instead, we should think of it in the context of the word "dichotomy".

hoto / The Image Bank



Graham W. S. Scott, Q.C., received his law degree from the University of Western Ontario. From 1970 to 1976 he was executive assistant to the Honourable Robert Stanfeild while he was Leader of the Opposition. After many years of service with the Government of Ontario, during which he served as Deputy Minister of Health and the Environment, he became a partner with McMillan Binch, Barristers & Solicitors of Toronto. Mr. Scott is also Chairman of the Public Policy Forum, a non-profit, non-partisan organization dedicated to promoting greater collaboration between the public and private sectors. In addition, he serves on the Policy Advisory Board of the C.D. Howe Institute, the Ontario Law Reform Commission and on the Advisory Council of the Centre for Health Economics and Policy Analysis at McMaster University.

Public servants and politicians come from very different worlds, but just as plumbers and carpenters must collaborate if houses are to outlive their HUDAC warranties, public servants and politicians must collaborate if our country is to live through the troubled and uncertain times we face.

Let me make it clear that I am not talking about politicizing the Public Service. What I have in mind is a new division of labour between ministers and officials which, I believe, is essential if together they are to manage policy issues effectively. And while my vision may call into question certain notions about the kind of work public servants should properly do, I am certainly not talking about frog-marching government executives into one partisan camp or another.

Facing the Facts

It's no secret that there is a deep malaise in the country. We can no longer believe that the problem belongs to someone else or that it's all because of one or two unpopular leaders. Canadians are not just angry with politicians, they are unhappy about the whole institution of government and they have lost faith in the ability of the state to manage any major undertakings.

This public perception has been steadily gaining ground for almost a decade at both the federal and provincial levels. And even though ministers, prime ministers and premiers inevitably absorb the brunt of the criticism, make no mistake, the Public Service is equally a target and no less at risk.

While I do not believe that only government can address the serious problems facing our country or that it can do so unaided, I am confident that without government leadership the problems cannot be addressed successfully. And if government is to lead, it needs collaboration.

Political Culture Then ...

To understand why the relationship between public servants and politicians must change, we have to look at the significant changes that have occurred in our political culture over the last 30 or 40 years — changes that, for the most part, have not been matched by successful adaptations in our system of government.

Thirty years ago, political parties were much more active in the community. Membership was broadly based and policy issues were actively debated and discussed within the electoral riding. Politicians knew a substantial portion of their electorate by name and political parties were regarded as an appropriate forum for discussing issues and resolving conflicting views and interests. The party was where you could be heard and where compromises were made. Politicians, armed with the intelligence gleaned from the political process, came to government with a clear idea of what they wanted and delivered their instructions to a much smaller bureaucracy — which dutifully responded.

There was greater political stability, easier and more frequent exchanges between politicians and public servants, and the machinery of government operated in a less complex society.

But as our population grew and Canadians moved *en masse* to the city, the personal relationship that once bound politicians to their electorate was dissolved. We have seen grassroots consensus eroded by con-

stitutional change and obscured by an unlimited number of special interest groups that promote their one specific cause with little regard for competing interests.

At the same time, political parties have become mere electoral machines and cheerleaders. As a result, more and more of the issues once resolved at the community level or by the political parties are dumped into the lap of government before any real debate or attempts at accommodation can occur.

Political Culture Now ...
Today, the public is exposed to an issue only in the context of a debate about what government is going to do about it. Meanwhile, competing special interests dominate the news, claiming to speak for the people to their government.

As if this were not enough, the advances in communications, polling and media scrutiny have further complicated attempts to adjust our approach to national policy-making.

That is not to say, however, that we didn't try.

A Public Bureaucracy is Born
As explanation, accommodation and debate became a job for government, and as each issue inexorably placed the credibility of the government and its institutions at risk, we witnessed an explosive growth in bureaucratic structures, which politicians hoped would help them to manage the complex new issues that were dropped into their laps with alarming speed and regularity.

Unfortunately, nobody thought to ascertain whether public bureaucracies were equipped to manage policy issues. When a bigger Public Service failed to produce satisfactory results, some politicians questioned the depth of their officials' commitment to the effective implementation of the government's agenda. In response they increased their political staff, hoping that hand-picked partisans could do the job that disinterested professionals could not. And here, too, they had only limited success.

POLITICIANS ARE FORCED TO BOUNCE FROM ISSUE TO ISSUE, PICK UP BRIEFINGS ON THE REBOUND, AND TRY TO ANSWER BLACK AND WHITE QUESTIONS ABOUT A RAINBOW OF ISSUES.

In effect, then, government's response to a changing society was to pass more "individual rights" legislation and hire more public servants to address these more complex, often divisive, issues in the expectation that we would all benefit from fairness and equity. In fact, however, it merely centralized the problems even further and made us focus on centralized solutions.

As we look back on these developments we can see the seeds of today's dilemma. The whole process of problem-solving and community resolution is now borne by our governments — a job they are neither equipped nor organized to do.

Re-involving the Grassroots
So, how do we get ourselves out of this bind? I would like to suggest two steps the federal government could take.

The first is to hand over to the provinces some of the powers that overlap the two jurisdictions, together with those areas of responsibility where the federal government has little real power to determine events, but is involved enough that its institutional credibility is constantly on the line.

The second approach — and the most urgent — is to alter the government's issues management approach by building a new relationship between politicians and public servants.

The "New" Politician
Let's deal first with the politicians. They now are the *de facto* experts and decision-makers on every controversial issue. They are forced to bounce from issue to issue, pick up briefings on the rebound, and try to answer black and white questions about a rainbow of issues.

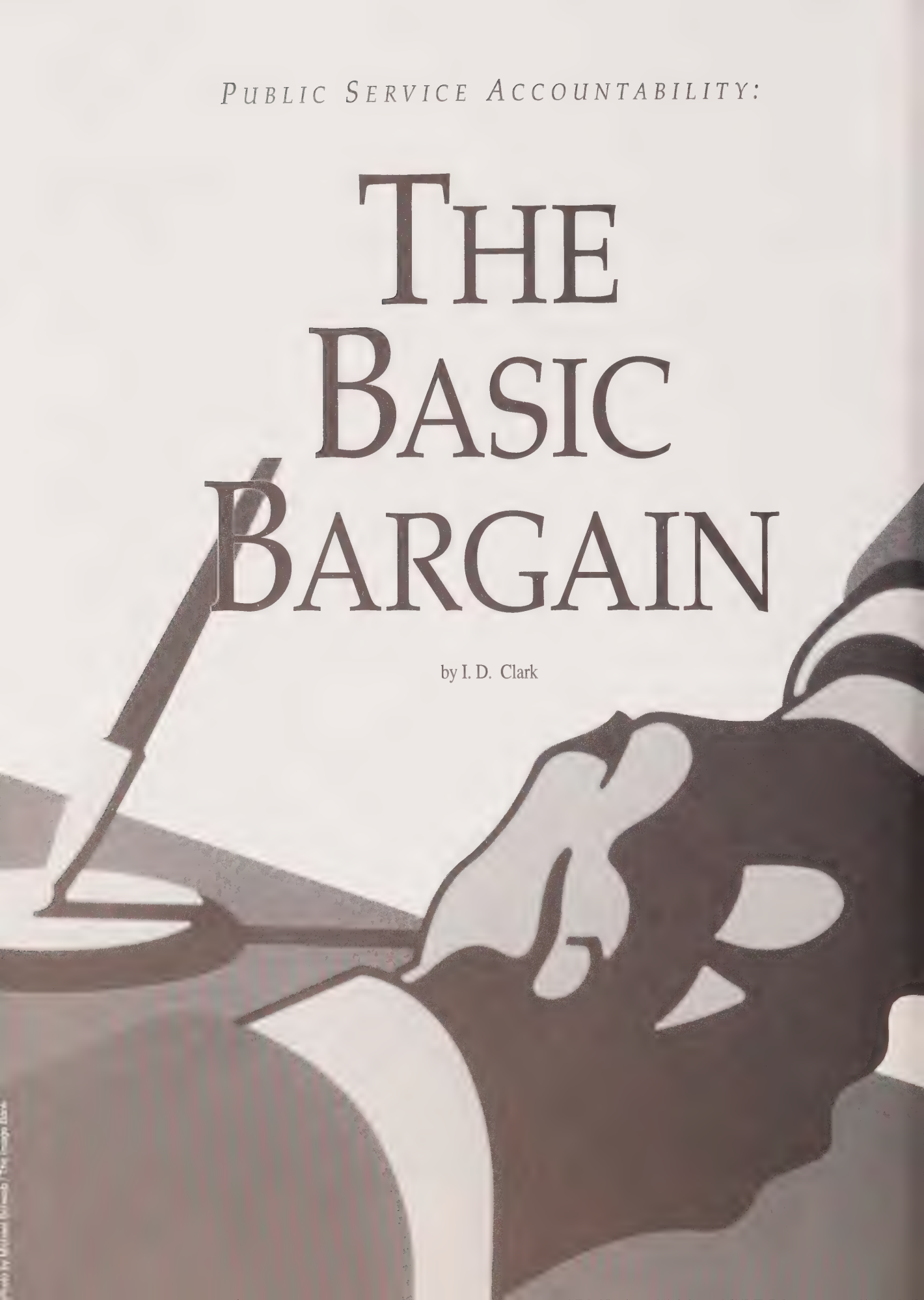
No doubt both politicians and public servants feel misunderstood and abused as they try to address the problems the country faces. And that feeling is exacerbated by the real restraints on government spending, which raises expectations as it shrinks resources.

The only answer is to try to replicate in today's machinery of government the negotiation process that political parties used to handle at the community level.
(Continued on page 59)

Public Service Accountability:

The Basic Bargain

by I. D. Clark



Probity is a word that is found in most of the traditional descriptions of Public Service values and standards. But what does it mean today in the world of Public Service 2000? In this article, I would like to suggest that probity is a crucial link in the basic bargain between public servants, ministers and the public.

Trust in the Public Service is built on the relationships between:

- the public and the government;
- ministers and public servants;
- public servants and the public; and,
- Public Service managers and their staff.

Much, if not all, of what we try to achieve through rules and standards is the preservation and promotion of these relationships of trust.

The Accountability of Officials

The personal accountability of ministers to the elected House is the "basic bargain" from which flow all the ethical obligations of those who work in government. For ministers, accountability is political, and so are the sanctions and rewards for behaviour — you maintain the confidence of the House or you don't; you win the next election or you don't.

Accountability for officials is different. The deputy minister is accountable to the minister; individual public servants are accountable through their supervisors to the deputy minister and through the deputy to the minister. For officials, then, accountability is institutional and is governed by institutional standards and sanctions.

The power of the government is exercised by officials acting on behalf of, and under the broad direction of, ministers. This, too, is part of the "basic bargain" and it involves obligations to behave in certain ways. The chain extends to every employee in the institution in a sequence of reciprocal obligations built on this "basic bargain" between the minister and the Public Service.

What is the minister's half of the bargain? Essentially, it is to shoulder full responsibility before Parliament and the public for everything done in the minister's name by public servants.

And the public servants? They undertake to:

- provide loyal and professional advice and support to the government;
- preserve the government's political secrets (so that ministers can trust their officials, thereby assuring the support of a non-partisan Public Service); and,
- serve the public fairly and efficiently.

There is a third bargain — that between the Public Service and the public. Canadians can trust their government, whatever the party in power, because:

- they trust the servants of the government;
- they know that those who exercise authority on behalf of ministers do so in a way that is visibly impartial, honest and efficient; and,
- they are confident that the servants of



Ian Clark graduated from the University of British Columbia and, a Rhodes Scholar, took his Ph.D. from Oxford in physical chemistry in 1969. He worked in atmospheric physics at Harvard while completing a Master's degree in Public Policy at the John F. Kennedy School of Government. Mr. Clark joined the Public Service in 1972, and became Deputy Minister of Consumer and Corporate Affairs in 1987. In November 1989, he was appointed Secretary of the Treasury Board. This is Mr. Clark's fourth appearance in Manager's Magazine.

the government do not profit from the powers or information that may come into their hands.

The public gives us their trust. We give them our service. And we must behave in a manner that justifies their continued trust.

The fourth bargain — that between Public Service managers and their staff — is most immediately relevant to the exercise of renewal that is PS 2000. This accountability link works because:

- individual public servants accept the duties and the discipline of an organization which is necessarily hierarchical and rule-governed;
- in return, each public servant has a right to be treated with dignity and respect, as well as the right to develop and utilize his or her abilities to the fullest.

Allowing each individual employee to be a valued member of the larger enterprise will enable management to live up to its part of the "basic bargain".

What sustains this "basic bargain" is the knowledge that public servants are accountable to their superiors for their actions, and that ministers are accountable to Parliament and the public for everything. Accountability makes the actions of ministers and public servants legitimate.

Basic Values

Of all the values that govern the conduct of public servants, the most fundamental is probity.

The simplest way I can define probity is "acting as one ought to act". Webster's Dictionary defines it as "adherence to the highest principles and ideals". This may sound tautological, but it's not. Instilling in people a sense of what those principles and ideals are, and motivating them to act accordingly, is an immensely practical undertaking. And the commitment on the part of every public servant to "act as they ought to act" is what contributes most to maintaining the four relationships of trust I have just described.

THE MOST EFFICIENT ORGANIZATION IS ONE IN WHICH AUTHORITY IS DELEGATED AS MUCH AS POSSIBLE, AND ONE IN WHICH PEOPLE ON THE FRONT LINE HAVE THE POWER THEY NEED TO GET THE JOB DONE.

Probity is traditionally exemplified in how we expect public servants to deal with public funds. Giving ministers the power to tax and to spend is one of the most fundamental expressions of the trust that Parliament extends to them. In practical terms, however, it is public servants who carry out that mandate; it is we who collect taxes and dispense funds. It is we who make countless thousands of "discretionary" judgments every day — on unemployment insurance claims, on grant applications, on tax audits. We do this on behalf of the ministers we serve. Anything less than the highest standards of probity would undermine public trust in government.

It is a well-known fact that in Canada, as in other western democracies, neither elected officials nor public servants are currently held in high esteem. What we overlook, however, is that public trust in government in its more fundamental sense — as exemplified by probity in the use of public funds — is very high. In this sense, Canadians take the honesty of their government for granted. And so they should.

Do we expect, in government, more of our employees than other employers do? Perhaps not visibly so. They too expect honesty; they too expect their employees not to take personal advantage of their positions. But in a larger sense, our expectations are different, because the consequences of failure to live up to them are so much greater. Indeed, a corporation is not the recipient of public trust in the way that a government is. Corporations do not spend public money that is collected through compulsory taxation. The employees of a corporation neither exercise authority over citizens nor do they constitute one half of a "basic bargain" with the public.

How Can We Ensure Probity?
The short answer is, we can't. All we can do is try to create an institutional — and attitudinal — environment in which values such as probity are understood, accepted and lived. The same holds true for the other "core values" of the Public Service.

In the Treasury Board Secretariat, we have identified a number of values, in addition to probity, that sustain our work. They include economy, efficiency, effectiveness, prudence, consistency and management improvement. Few of these are directly codified; rather, they are implicit in the network of laws, regulations, policies and guidelines that govern the conduct of public servants.

As the employer for the Public Service, the Treasury Board is involved in shaping — and sometimes regulating — "appropriate behaviour in the workplace" as, for instance, in our policy on harassment. Is it our objective to regulate behaviour? I know this does not sound much like modern management, but the answer is, "Yes, indeed". In some cases, we regulate behaviour because the law says we shall. But, to the greatest extent possible, we are trying to affect behaviour by changing attitudes. We are trying to create a working environment in which employees regulate themselves. We are encouraging the internalization of our collective values because we believe that public servants, like most people, are motivated more by values and objectives than by external rewards and sanctions. We believe we can get the best out of our people by treating each person as a responsible decision-maker — a partner in the chain of accountability. We believe that the most efficient organization is one in which authority is delegated as much as possible, and one in which people on the front line have the power they need to get the job done.

This is not just "management theory". It is a requirement of the times.

Blowing the Whistle
It is important to remember that, for public servants, there is an ethical "bottom line" that not only constrains behaviour but also defines our very work. We wouldn't be "public servants" if we did not understand and accept certain standards of conduct. Or, to put it another way, you cannot do certain things and still be acting as a public servant.

Perhaps, as some believe, "whistleblowing" is the best illustration of the ethical complexity of public service.

I would like to paraphrase Ken Kernaghan's definition of whistleblowing: "public servants going public with information about alleged wrongdoing within government".

Some have argued that public servants may face conflicts between their obligations to the government of the day and their inherent obligations as public servants. The "Ponting Affair" arose over precisely this point. You will recall that, a few years ago, a senior British official conveyed confidential information to a member of the Opposition, justifying it on the grounds that he believed the government had not told the truth to Parliament and that, as a servant of the Crown, he owed a higher duty to Parliament than to the government of the day.

I believe this view to be profoundly mistaken.

First, the notion of "servant of the Crown" makes no sense except in terms of service to the legitimate government of the day. This is fundamental to the whole concept of "constitutional monarchy" and our system of parliamentary and Cabinet government. Which is simply to say again

ONE CANNOT BE A PUBLIC SERVANT UNLESS ONE IS PROFESSIONALLY LOYAL TO THE GOVERNMENT OF THE DAY.

that public servants owe their obligations to their superiors and, through them, ultimately to ministers — not directly to the public or to Parliament.

Public servants cannot legitimately betray the trust that has been reposed in them. They have no ethical justification for
(Continued on page 60)

On Blowing The Whistle:

A Canadian Perspective

H.L. Laframboise



Now retired from the federal Public Service, H.L. Laframboise is a former Assistant Deputy Minister who writes, speaks and consults on matters of public policy and public administration in Canada and the United States.

The consuming zeal for making public heroes of informers and leakers of confidential information[1], and for protecting them against reprisals[2], is peculiar to the United States.

This surge of interest in "whistleblowing" is a consequence of recurring public scandals (Watergate and Irangate to name only two in government), the parade of indicted corporate officers into courtrooms, the morbid side-effects of a poorly-regulated market system (witness the 500-billion-dollar collapse of the Savings and Loan industry), and the frequent revelations of corruption and hypocrisy in college sports and among television evangelists.

Coupled with this public preoccupation with uncovering wrongdoing has been a phenomenal growth in investigative reporting, where informers provide the raw material on which sensational news stories are built. It is in the interest of the U.S. media to make public heroes of informers and to encourage a steady flow of inside information by insisting that whistleblowers be protected against reprisal.

These conditions have given rise to a flood of papers in American learned journals on the ethics of blowing the whistle. *In Praise of Difficult People: A Portrait of the Committed Whistleblower* lists 60 references to American articles on the subject.

There would be no ethical problem if communities and peer groups applauded the reporting of all real or perceived wrongdoings, however trivial, and if the spirit of revenge against informers could be eradicated from human behaviour.

The reality is that there is a deep and prevalent societal contempt for informers, there is a considerable proportion of

wrongdoings deemed by society to be of a forgivable nature, and there is an ever-present tendency for organizations and peer groups to get even with those who have informed on them.

It is the conflict among, and the balancing of, these three factors that creates an ethical issue out of blowing the whistle.

Factor One: Contempt For Informers
The widespread dislike of informers is reflected in the number of pejorative synonyms with which the English language has been enriched — tattletales, talebearers, blabbermouths, snitches, squealers, stool pigeons, betrayers and narks. Children start building these synonyms into their vocabularies as soon as they learn to talk, and their perceptions are shaped by them over their lifetimes.

In contrast, the only English word I know that casts informers in a favourable light is "whistleblower", derived presumably from a police officer literally blowing the whistle on a fleeing criminal.

While societal repugnance against informers is widespread, there are two sets of peer groups at the ends of the spectrum.

At the extreme end of the "aversion" spectrum is organized crime, for whom the punishment for squealing can be lethal.

At the bottom end, much in favour of whistleblowers, are policemen, auditors, security agencies, tax collectors, collectors of customs duties, ombudsmen and Opposition M.P.s. As a general rule they don't care what has motivated an informer — malice, revenge, plea-bargaining, a sense of public duty or a financial reward. All inside information is grist for their investigative and regulatory mills.

Factor Two: The Scale of Gravity
The field of sociology provides three reference points within which the gravity of wrongdoings is judged by society.

The most serious of these are "consensus crimes" or "consensus wrongdoings". For these, whistleblowers are applauded, and informers are public heroes. Igor Gouzenko, for example, was the archetypical public hero for exposing a Soviet spy ring.

In the context of public administration in Canada "consensus wrongdoings" would include corruption in high or low places, breaches of trust, the gross abuse of power, blatant conflicts of interest, and acts or conditions which pose a serious threat to public safety.

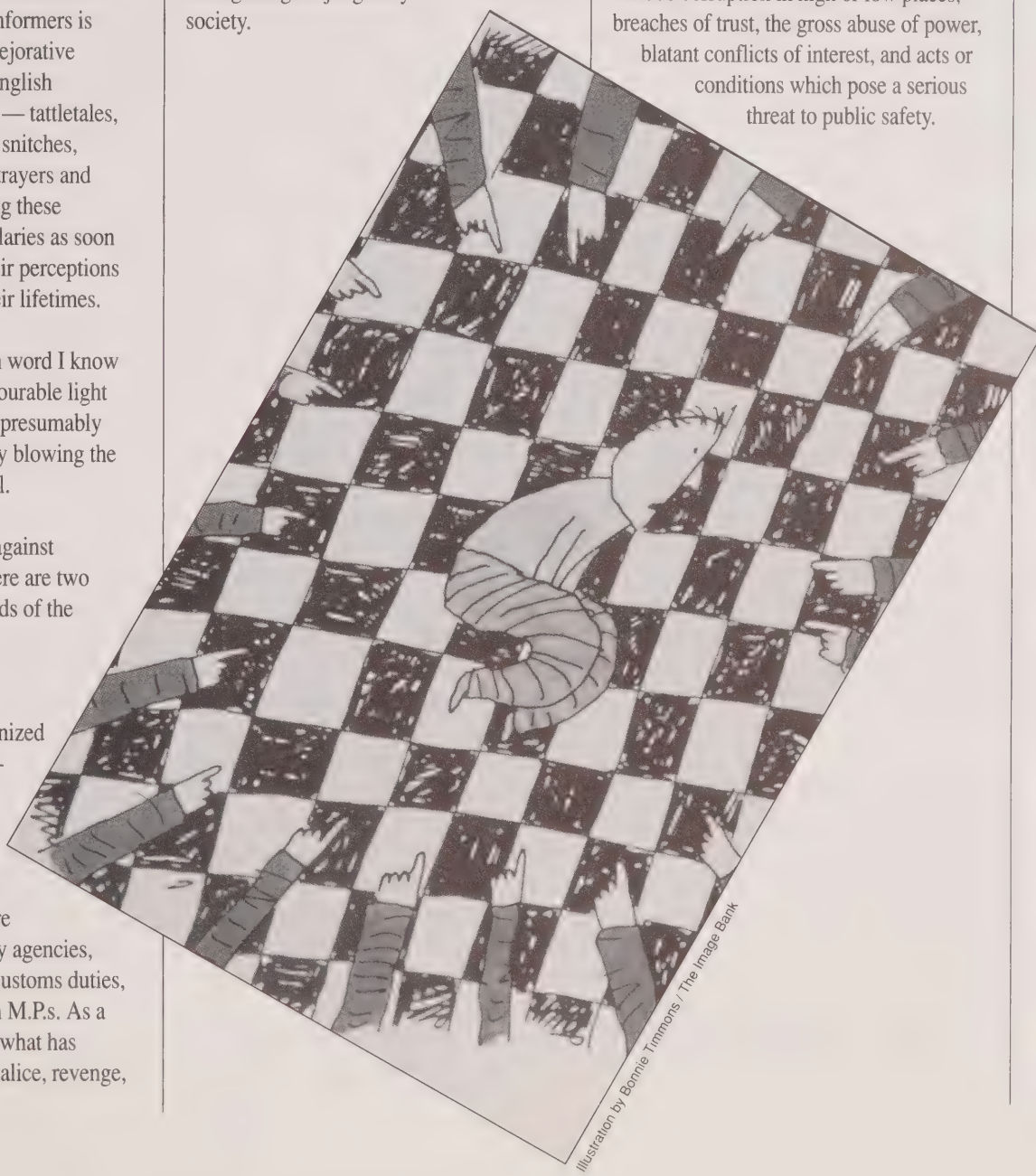


Illustration by Bonnie Timmons / The Image Bank

The second reference point consists of "conflict crimes" or "conflict wrongdoings". This is where the contempt for informers wrestles on a more or less equal basis with the perceived gravity of the offense, the classical case of a divided conscience. Does one condemn or applaud someone who releases confidential information on an error in political or managerial judgement, and just how grave does the error have to be to justify its being exposed?

The third reference point consists of those illegalities and improprieties which are tolerated as conditions of political and administrative life. Candidates for political leadership do exceed the bounds of ethics when they stack constituency meetings with their supporters. Government officials, groaning under the burden of inappropriate central agency rules, do develop all sorts of subterfuges for getting around rules that fail the test of common sense. And individuals do use government copying machines for reproducing private documents.

These and similiar offenses, despite their impropriety, are tolerated by peer groups. Blowing the whistle on them would not meet with peer group approval, and informers would indeed be condemned as "vile wretches".

Factor Three: Retaliation

Getting even with those who have uncovered and reported wrongdoings is a normal reaction in those organizations or individuals on whom the whistle has been blown.

The U.S. federal government has a law and a Special Counsel designed to ensure that federal employees suffer no retaliation for reporting any act "reasonably believed to be evidence of a violation of any law, rule or regulation, mismanagement, a gross waste of funds, an abuse of authority or a substantial and specific danger to public health and safety".[3]

Given this level of apparent protection, federal whistleblowers have been reporting wrongdoings at a great rate. Much to their dismay, however, the spirit of revenge remains strong and effective.

THE PROBITY OF PUBLIC SERVANTS IN CANADA, GIVEN THEIR OPPORTUNITIES FOR SELF-ENRICHMENT AND THE ABUSE OF POWER, IS REMARKABLY HIGH, ALBEIT UNAPPRECIATED BY THE GENERAL PUBLIC.

Again according to Caiden and Truelson, "between 1979 and 1984 only 16 out of more than 1500 complaints by federal employees against what they considered unjustifiable reprisals for whistleblowing activities resulted in corrective or disciplinary action, that is, one in a hundred cases".[4]

The Special Counsel whose job it is to protect informers against reprisals has usually found it impossible to relate the perceived reprisal directly to the whistleblowing act. He or she has been unable to separate reprisals due to blowing the whistle from those due to personality defects that make compulsive moralists such a pain in the neck to work with. When someone is passed over for promotion, for instance, is it retaliation for having blown the whistle, or is it a judgement by superiors and peers that another candidate is more likely to be effective in the vacant position?

The Jos, Tompkins, Hays paper suggests that committed whistleblowers "tend to exhibit a distinctive approach to moral issues and decision making." By "distinctive" it is plain that the authors mean "at odds with peer-group values".

Another extreme category of informers consists of single-issue fanatics who believe it to be their duty to leak government information or documents that they perceive to be contrary to their strongly-held views. So strongly do they hold these views that they deem it in the public interest to betray their oath of secrecy by anonymous phone calls or by delivering confidential documents to outside agents.

There is no doubt about the obligation of public servants to seek the correction of, or punishment for, consensus crimes or wrongdoings. Those who blow the whistle on these are to be applauded, especially for their courage in doing what is anything but a career-enhancing act.

In my observation, wrongdoings at that high level of gravity have been rare

among appointed Canadian officials in all three jurisdictions — federal, provincial and municipal. The probity of public servants in Canada, given their opportunities for self-enrichment and the abuse of power, is remarkably high, albeit unappreciated by the general public. The abuses that are reported almost daily in U.S. newspapers are so infrequent here that instances can be recalled only with great difficulty.

Second, Canadian federal departments are under constant scrutiny by an army of institutional fault-finders, whose full time job it is to seek out wrongdoings. These are the departmental auditors, the Auditor General, the Comptroller General, the Treasury Board Secretariat, the Public Service Commission, the Privacy Commissioner, the Access to Information Commissioner, the Human Rights Commission and the Commissioner of Official Languages, all of whose agents are on the prowl for those acts or activities that are illegal, in conflict with internal regulations or contrary to governmental objectives.

Wrongdoers here, in effect, have a hard time finding a gap between the teeth of this fine-tooth comb.

Third, our tradition recognizes the clear supremacy of elected officials over appointed officials, and the subjection of the personal views of appointed officials to those of elected ones. Vote-buying with public funds and patronage in Governor-in-Council appointments, for instance, are facts of political life. Those officials who are so morally fastidious that they deem it their duty to blow the whistle on government actions with which they disagree should leave instead to work under the ethics of the private sector. I wish them luck!

Fourth, when one blows the whistle one should have a reasonable expectation that evidence can be gathered to substantiate the accusation. Unfounded suspicions and malicious innuendoes are deadly in their effect on innocent individuals and their careers.

Fifth, the respect for the oath of secrecy is a key factor in maintaining a politically-neutral and objective career service. Too much of what was once questionably perceived as an internal "Extra-Parliamentary Opposition" would lead the party in power to fill senior posts with those whose loyalty it could count upon.

Canada would not be well-served by this American practice of sweeping hundreds of senior officials from office every time there was a change in the party in power.

Given these conditions, it is not surprising that the recent proposal to establish a central "whistleblower hot line" was turned down by Parliament. Institutional support for committed whistleblowers (read compulsive moralists), and single-issue fanatics would indeed turn a generally honest and cohesive Public Service into a community of mutually suspicious colleagues. Whatever the results in uncovering "consensus wrongdoings", such a hot line would weaken the fabric of trust on which relations between elected and appointed officials depend. Too, it would erode the confidence that public servants have in one another.

Because of the differences in values and behaviour patterns between Americans and Canadians, I hope that Canadian academics in public administration don't light on whistleblowing as a subject for writing learned papers. I think that all that merits to be written about it, in a Canadian context, and maybe more than the subject deserves, has already been put on paper.[5]

Indeed the ethics of blowing the whistle falls, in Canada, on barren ground and we should be spared "an avalanche of published unreadable works, neither conceived with excitement, nor nurtured with love, nor welcomed with gratitude".[6]

I pray then that this article does not stimulate debate. It is the first one I've ever written whose purpose was to put a subject to bed.

Note

1 Jos, Tompkins, Hays: "In Praise of Difficult People: A Portrait of the Committed Whistleblower", *American Public Administration Review*, November/December, 1989.
2 Caiden, Truelson: "Whistleblower Protection in the United States: Lessons Learned and to be Learned", *Australian Journal of Public Administration*, June, 1988.
3 Caiden, Truelson, op. cit., p. 121
4 *Ibid*, p. 122
5 Kernaghan and Langford, *The Responsible Public Servant*, the Institute of Public Administration of Canada, 1990, Chapter 4.
6 Cross, Amanda, *The James Joyce Murders*, the MacMillan Co, New York, 1967, p. 138.

Corporate Survival in the 21st Century:

Lack of Slack and Other Trends



by Peter E. Larson

What are the management challenges that we will have to face over the next decade — and how will we deal with them?

The future poses many challenges for managers. Our companies will have to get still leaner, improve quality even more, and learn to act with greater speed and effectiveness. Our discussions with senior executives across Canada over the last year have helped the Conference Board to identify a number of trends currently affecting the practice of management.

Trend One: A Drastic Increase in Work Load

Overwork has become so common that observers have coined a phrase for it. They call it "lack of slack".

A recent *Fortune* article asks, "Is your company asking too much?" At a time when they thought they would be able to settle into work at a dignified pace, many middle and senior managers are now confronted with the pressures of two-career marriages and adolescent kids, the demands of participatory management, and the weight of 55- or 65- or even 75-hour work weeks.

Why is it we're working harder?

- Successive downsizings have reduced the number of people available to do the essential tasks.
- The management process has become more complicated and necessitates a great deal of consultation with peers, subordinates and superiors.
- And finally, a lot of very competent people are vying for a few top jobs. Hard work is one of the few ways to distinguish oneself from the rest of the pack.

This trend is causing concern in the private sector for several reasons:

- It has led to more unhealthy and unhappy people at senior levels. Recent statistics show that 52 per cent of senior executives in the United States suffer from stress-related problems. The trend is the same in Canada.
- It has magnified the exclusion from senior ranks of various groups designated for employment equity programs. While we are trying to develop more women in management roles, for instance, we are simultaneously organizing managerial positions in such a way that this is all but impossible. Ninety-five per cent of male senior executives have children. The number for women is 35 per cent. It seems that the best way for a woman to break into senior management is to give up altogether on having a home life.
- We are developing a breed of narrowly focussed "workaholics" whose career compromises their social life. Instead

Adapted from a paper presented to the 1990 Human Resources Outlook Seminar in May 1990.



Peter Larson is Director of the Human Resource Development Centre at the Conference Board of Canada. A graduate in economics from the University of Western Ontario, he also holds a degree in education from the University of Regina and a Ph.D. in political economy from the Université des Sciences sociales in Grenoble. Since he joined the Conference Board in 1985, Mr. Larson has worked with human resources executives in many major companies and in the federal government. This is Mr. Larson's second appearance in Manager's Magazine.

of being well-rounded and well-adjusted, the morale of these people rises and falls directly with the vicissitudes of their jobs and the narrow focus impairs their ability to make decisions rooted in a social context.

- There is evidence that the will to devote 60 or 70 hours a week to their employer is declining among executives. Of course, many still do it. But some drop dead, some drop out and others retire in place. In a survey of 700 senior executives at Fortune 500 companies, less than half (only 47 per cent) said they wanted more responsibility. This is considerably fewer than the 58 per cent who so answered ten years ago.

CEOs recognize that managers are working harder today than they did ten years ago. But a recent *Fortune* survey indicates that 77 per cent of them feel that they will have to push their managers to work 50 to 59 hours a week, and their top executives to work as much as 70 hours a week.

So we have both a trend and a dilemma: "I know I will have to work harder and harder, but I'm already dancing as fast as I can. What's more, I will have to get the people who work for me to work even harder. How will I get my subordinates to like their work enough that they will work nights and weekends, as well as take work home? How can I get them as motivated as I am?"

Trend Two: Appreciation of the "Soft" Factors in Product Quality

In the last few years, product quality has become, as Robert Ferchat, former President of Northern Telecom Canada, put it, "the price of admission to the world's markets".

In the last ten years, the rhetoric on quality has increased exponentially. But companies are now getting truly serious about it. And when they get serious, they start to ask: "How do we get our people excited about quality? How do we ensure that everyone in our organization really cares about what we produce?"

The quality effort is organized in different ways in different companies. Sometimes it is the responsibility of the Vice President of Manufacturing, sometimes of the President, sometimes there is a Director of Quality. Whatever the structure, most companies have now realized that quality is not primarily a technical question; it is a human one. The key to quality improvement does not lie in devising better technical measures of performance, although that is important. The real key lies in raising the understanding of employees about how important quality is to organizational survival and in establishing ways in which employees can judge their own progress.

Every one has heard about Ford's dramatic turnaround. In 1981, Ford lost $1 billion. Last year, it was the top performing U.S. vehicle manufacturer, making more money than General Motors and Chrysler combined. Ford has made quality the key element in its turnaround strategy, from the shop floor to the executive suite.

As part of this, Ford thinks it is important for all their top executives to get a stark, even painful, view of just how crucial quality is for the future of Ford. One of the methods the company uses is its Senior Executive Program. It brings 50 of the top executives from each of its operations around the world to Detroit for five days. Top 2000 may sound like a lot of people, but in a company with 350,000 employees, this is a pretty select group.

While they cover a lot of topics like new product development, financial systems or joint venturing, these executives also spend a full half-day listening to an outside interviewer ask recent purchasers of Honda Accords why they did so. It is sobering for these executives to realize that unless Honda screws up, none of these customers will ever come back to Ford. They charge out of the session more determined than ever to ensure that "Quality is Job 1".

Xerox has developed a different technique to help its people to judge quality. Xerox calls it "benchmarking". For each area of its business, Xerox has identified a company it considers to be a role model. It may decide, for example, that a certain hardware chain is its model in retailing, that a specific gas company is the best in collections, or that a particular airline excels in customer service. Xerox studies the "benchmark" company to find out how they do their thing and then trains its own employees to use those procedures in their own operations. And it works; Xerox won the Quality Award last year in the Canada Awards for Business Excellence.

In the struggle for quality the terrain has shifted away from the "hard" sciences (like how closely the firm can come to

matching technical specifications) to the "soft" sciences (like the arts of motivation and stimulation).

Thus far, I have painted a pretty desperate picture showing that, in quality and in sheer quantity, managers will be called on more than ever to persuade, motivate and coach their employees.

Trend Three: Pushing Decisions Away From the Centre

In his 1945 classic, *Concept of the Corporation*, Peter Drucker described the modern corporation for the first time. The organization he portrayed was General Motors.

In Drucker's corporation, Head Office had a large number of integrative functions — like public affairs, human resources and accounting — that applied across the organization and maintained a common level and quality of service. The operating divisions had to function within the framework established by the Head Office. This model of the corporation became the dominant North American model. It is also the model that applies, in broad terms, in the federal Public Service.

Lately, however, the model has been significantly restructured, altering the balance between corporate and operating companies, simply by reducing the element of control exercised by corporate office.

Royal Trust, for example, has begun a process it calls "chunking down", breaking up the business into manageable units and strategic business units, and giving the managers of these units a large stake in their success.

B.C. Hydro has given its local offices the authority to make decisions that previously had to be referred to corporate head office. If the Kelowna office has a significant arrears problem with a local business, it no longer passes the dossier to head office to decide what should be done, leaving the Kelowna businessman to take it up with Vancouver if there are extenuating circumstances. The local office is responsible for collections and decides

MISSION STATEMENTS ARE VALUED NOT SO MUCH FOR THE END PRODUCT — THE DOCUMENT THAT FINALLY GOES UP ON THE WALL — BUT FOR THE PROCESS OF CREATING IT.

on all arrears up to $10,000. They know the local business and they know each situation. The number of referrals to head office has been reduced to a fraction of its former level.

TransAlta Utility is now looking at an internal free market for all services formerly provided by their corporate office. Under this concept, local divisions are free to buy human resources services, publication services or any other service from a local supplier if they find better value for their money. While the corporate office usually retains some control functions, many of its services are offered in competition with other suppliers.

Similiarly, a major oil company is considering allowing its downstream operations to buy supplies on the open market. If a refinery manager can find a better price or better quality from a competitor's upstream operation than from his own, he would be free to purchase their product.

This restructuring is also visible in the changing role of the strategic planner. Formerly, strategic planning was done by the strategic planning office at the corporate level. Increasingly, the strategic planning office has become a scribe, or coordinator, as operating companies take over the ownership of their own strategic plan.

All this decentralization depends on a fourth trend — the development of a kind of social or cultural "glue" that binds together all the parts of an organization.

Trend Four: Greater Emphasis on a Common Vision and Common Values

This is the key to employee commitment. It is also the key to reducing the work load, because it allows decisions to be pushed out to the front lines while ensuring quality and consistency.

Why do I think this is a trend in Canada? The number of companies investing time in redefining their mission statements is increasing. Moreover, developing the mission statement now emphasizes process rather than product. Mission

(Continued on page 60)

LABOUR MARKET TRENDS:

BRAINS NOT BRAWN FOR THE 90s



An economist specializing in public policy analysis and strategic planning, Marie-Josée Drouin is currently Executive Director of the Hudson Institute of Canada. She has an M.A. in economics from the University of Ottawa and an honorary Doctor of Laws from the University of Windsor, and has directed and co-authored numerous economic development studies. Ms. Drouin was recently appointed to the binational Dispute Settlement Panel (established under the Canada-U.S. Free Trade Agreement), and is a member of several private and public sector boards and committees. She has published several books and continues to write a weekly column for the Financial Post.

by Marie-Josée Drouin

As an employer, the federal government faces the same daunting challenges that currently confront the private sector employer — the recruitment, development and retention of qualified employees. As the labour market tightens and the skill requirements for many occupations rise, competition for workers intensifies, as do the pressures to give all workers the opportunity to improve their skills or to acquire new ones.

Demographic trends suggest, first, that the growth of Canada's labour force during this decade will decelerate. Consequently, the average age of the labour force will rise — a situation exacerbated in the federal Public Service by the fact that the average age is already higher than in the private sector. Second, the composition of the labour force has already been changing with the entry of more women and minority groups. These two groups will soon account for nearly two thirds of new labour market entrants — a further challenge to employers to devise work and benefit schemes better adapted to the needs of these employees. Third, employers in many sectors have already experienced labour and skill shortages — a problem that is not expected to resolve itself during this decade. And finally, recent surveys of reading skill levels undertaken by Statistics Canada indicate that roughly 6.9 million adult Canadians (aged 16 to 69) need some kind of literacy enhancement. This is a staggering statistic — it is roughly the equivalent of three times the number of young Canadians currently attending high school. It suggests that employers will need to

devote more attention to continuous training to ensure that workers preserve or acquire the skills necessary to deal with an increasingly technological and information-driven economy.

The future will likely reveal a postindustrial/superindustrial society where the basic features of the industrial revolution are extended by the development of more highly automated factories, by rapid modernization of service industries, and by increasingly sophisticated use of technology, capital, skills and management.

Without question, this will have significant bearing on skill requirements. Already in manufacturing, for example, the growth in the supervision, maintenance and reprogramming of computerized equipment has increased the demand for skilled technicians with diagnostic, analytical and communication skills. The delayering of management functions is reinforcing the need for employees to work in teams, and to acquire better and broader understanding of overall organizational objectives and strategy. Clearly intensified competition, shorter product lifecycles, and increased pressures for product and service innovation suggest that we are in a decade of brains not brawn.

Obviously, the federal government is not immune to these broad trends. On the contrary, pressures to increase the productivity of the service sector — which already is the dominant economic sector — will mount. For the federal Public Service in particular, budget constraints will intensify pressures to improve productivity through more sophisticated management and more effective use of people, technology and other resources.

Surprisingly, however, discussions with officials from departments and agencies suggest that human resources planning has yet to address many of the issues these trends portend. For the past few decades, the federal Public Service, like the private sector, was able to draw from a large and growing pool of skilled labour and did not have to be very concerned about the availability of competent workers.

In Need of A Framework

It is only quite recently that the federal Public Service has begun to deal more systematically with pressures to increase productivity, to "delayer" management functions, to promote women and minorities, and to upgrade skills. There is a pressing need, therefore, for a human resources framework that allows for the reassessment of recruitment practices, working conditions, compensation, retirement programs, training and career planning. Finally, an effective human resources framework will also have to incorporate a redefinition of the strategic objectives of different departments and, in some instances, take into account proposals that bear on the future of certain departments and agencies. Such a framework has yet to be defined.

This is not to suggest that human resources planning has been static over the course of the past few years. In fact, departments readily acknowledge that many of their human resources needs are changing and that the skill content of many occupations is increasing. For example, Public Works Canada fully recognizes the need to improve its management techniques and marketing skills, to introduce technology and to ensure effective management of staff relations in response to downsizing, privatization and contracting out. Agriculture Canada points out the increased specialization and technical sophistication of food inspection.



Photo / The Photo Source

THE FEDERAL PUBLIC SERVICE NEEDS TO HIRE AND RETAIN HIGHLY SKILLED WORKERS IN AN INCREASINGLY TIGHT AND COMPETITIVE LABOUR MARKET, AND TO RETRAIN MANY OF ITS EMPLOYEES TO USE RAPIDLY CHANGING TECHNOLOGIES.

External Affairs and International Trade Canada points to the need for more foreign service officers to have economic, legal and technical backgrounds. Likewise, Environment Canada expects to require more research scientists and economists to carry out economic impact studies, physical scientists to undertake environmental studies, and staff more attuned to international diplomacy. Given extensive program devolution to provincial and territorial governments, Indian and Northern Affairs Canada recognizes the need to provide better training and broader experience to its native employees so that they can move into administrative and policy-oriented jobs. Transport Canada is concerned with plateauing and retirement eligibility, given the increased concentration of its employees in the 35- to 54-year-old bracket, and the impact this could have at the management and resourcing levels in the next ten to 20 years. Revenue Canada is focusing on training administrative and clerical staff in response to the Free Trade Agreement, the Goods and Services Tax and Customs 2000. What all these examples confirm is the diversity of issues confronting departments, and the need for more decentralized responsibility and flexibility in hiring and training.

Typical Trends

In the context of increasingly competitive labour markets, they clearly point to the need for a human resources framework that raises the attractiveness of Public Service employment. After all, occupational projections appear to indicate that in the overall Canadian labour market highly skilled jobs for natural, computer and mathematical scientists and technicians will grow much faster than the national average. Service sector jobs in sales, marketing and management are also expected to grow rapidly. Blue-collar jobs will, in all likelihood, be stagnant or in decline, whereas clerical jobs are expected to grow at half the average rate.

The competitive pressures on the hiring of professional and skilled workers are obvious. And the challenge is undeniable: the federal Public Service needs to hire and retain highly skilled workers in an increasingly tight and competitive labour market, and to retrain many of its employees to use rapidly changing technologies.

A human resources framework of legislative, regulatory and procedural changes must be designed to:

- accelerate the delegation of responsibility for human resources manage ment to line managers;
- recognize the diversity of federal government departments and agencies in matters of recruitment, compensation, testing, and classification;
- develop more active programs to promote the hiring, training and promotion of women and minorities; and,
- develop a continuous learning culture designed to maintain and upgrade work force skills.

These are only some of the basic elements that need to be addressed by a human resources framework. More broadly speaking, management performance must be increasingly measured against clearly defined human resources goals. How Public Service managers manage and develop their staff should be one of the central considerations in their performance evaluations.

Participactive Corporate Culture:

Adapting to CHANGE By Adopting It



L. David Caplan is President and Chief Executive Officer of Pratt & Whitney Canada. A graduate of McGill University, he became a Chartered Accountant before joining Pratt & Whitney in 1964. In his 26 years with the company, Mr. Caplan has held increasingly important finance and management positions until his present appointment in 1985. He attended the Harvard International Senior Managers' Program in Switzerland in 1979, and has recently been elected Chairman of the Aerospace Industries Association of Canada.



Photo by Hank deLespinasse / The Image Bank

by L. David Caplan

Are change and culture merely trendy media topics? Or are they, in fact, the basic and critical business issues everyone suggests they are? For Pratt & Whitney the answer is simple: change and corporate culture are fundamental business issues, the cornerstone of all our business strategies. We are sure that our future success depends on how well and how rapidly we, as a company, can adapt.

Changes in the past decade have been dramatic: product lifespans are shorter; as a result of international partnerships, competition is both more intense and more complex; there have been major market shifts and technology changes; costs and risks have risen; and, most importantly, customer expectations are far higher than ever before.

In the early 1980s, as we looked at the rapid changes affecting our industry and at the challenges ahead, it became obvious that traditional work schemes and management structures would impede our ability to compete. We needed more flexible structures that would allow employees to innovate, make changes and work to their full potential.

People are clearly the most important competitive factor in any organization. Technology and capital are critical but they are not enough to ensure long-term growth. People are the bottom line and satisfied employees, who enjoy their work and are challenged by it, are the most productive.

As a result, in the 1980s, we introduced several change processes — the most important being Quality Plus, a process that emphasizes employee participation and customer-supplier partnerships. All of these change processes complement each other and work toward one common objective: creating the required synergy to ensure our leadership position and growth. They all contribute to the incubation of a new corporate culture that features minimal hierarchy; team decision-making — even in the areas of hiring, production schedules and peer assessment; few rules and policies; organizational discipline through ownership and accountability; increased flexibility; a philosophy of continuous improvement; and, open communications.

Commitment, Patience and Communications

The implementation of a new corporate culture in a large organization requires the commitment of senior management; they must buy the idea before it can be sold to line management. The entire hierarchy must be "converted", stage by stage, and each successive level must be given the tools it needs to convert the next level. The message must be unequivocal: the change process is not reversible. Things will never go back to the way they were. Because once an organization has embarked on change, it is impossible for management to turn back without losing all credibility.

Changing a corporate culture also requires leadership and patience. It is a long and delicate process; the pace of change cannot be forced. Communications are critical to the success of any corporate strategy and play a vital role in ensuring that the reasons and objectives are clearly understood from the outset. When we began our change thrust, the reasons for doing so were not evident. The company had a history of success — right from its early days until it emerged as a world-class aerospace company. In the 1980s, Pratt & Whitney increased its market share from 15 per cent to 28 per cent and is now the leader in its field.

Our message to our people therefore reflected this fact: "It is not because we have been doing things wrong that we must change. It is because the world has changed that we must change, if we want to continue to be successful."

I believe that this message applies equally to private and public organizations. Many of us have done a lot of things right. That is why we, as Canadians, enjoy one of the highest standards of living in the world. But resting on our laurels will not be enough to ensure we continue to enjoy this type of standard in the future.

We need to be adaptable.

This article is adapted from L. David Caplan's talk to deputy ministers and assistant deputy ministers in Ottawa, in which he describes a participactive corporate culture that was adopted by Pratt & Whitney in the early 1980s.

International Comparisons in Public Administration:

Going Global



by David Brown

Learning about the international situation, especially comparing other jurisdictions, is important to the practice of good public administration. It becomes even more essential in an increasingly complex world where everything from the economy to the environment must be dealt with in global terms. I see three starting points in coming to terms with this situation:

- globalization impels us to make international comparisons a core element of good administrative practice in Canada;
- from a policy point of view, international comparisons are often more important for what they tell us about ourselves than what we learn about others; and,
- it is in our best interest to take this imperative seriously, particularly because there are opportunities to influence the course of events at the transnational level.



David Brown studied political science at the University of Toronto and has been a public servant since 1971. He has worked in the Office of the Commissioner of Official Languages, the Department of External Affairs, at the Privy Council Office and on secondment in the British Cabinet Office. Mr. Brown has been with the Treasury Board Secretariat since 1988 and is currently Assistant Secretary, Corporate Policy and Public Affairs. He is also North American Vice-president of the International Institute of Administrative Sciences.

All of this argues for a greater international orientation on the part of Canadian public administration. It is not a matter of comparisons for their own sake; it is a matter of determining what role we, in public administration, want to play in the international system.

The Global Context

Nearly a generation ago, Marshall McLuhan first postulated the global village. His term may no longer be in vogue but his vision was prophetic. We see this daily in our economy and in our businesses. We see it in social policy issues: hunger, and the growing waves of economic and political migrants whose problems are beyond the reach of any one state to solve. We see it most clearly these days in the realization that the environment is an issue requiring action at all levels of government, including the transnational level.

The fact that our policy environment is becoming interlinked with that of other public administrations is no longer news. The work of virtually every department of the federal government has an important international dimension, and our provinces have actively pursued the international extensions of their responsibilities for many years. Canadian cities have also been very active, as evidenced by the international programs of the Federation of Canadian Municipalities. These trends will continue and, by themselves, deserve attention as an important element of Canadian public administration.

Perhaps less familiar is the emergence of transnational institutions operating in the public sector that have what increasingly amounts to economic and social regulatory power over their member states. This is a phenomenon of the 20th century, one that demonstrated its viability with the establishment of the United Nations. Europe 1992 is expanding our understanding of what is possible in a spectacular way, as did the events in eastern Europe. What will it mean to have an administrative entity more than ten times the size of the Canadian economy and an internal common market that, in many respects, will be more integrated than our own? Just how well do we understand the simple facts of what is happening in Europe and how do they compare with our own situation?

Similar questions can be asked about the Canada-US Free Trade Agreement. Apart from those directly involved, how many of us have a clear picture of the new institutions and environment created by the agreement or of their implications for decision-making and administration in this country? And if we do not understand the implications of the Free Trade Agreement and Europe 1992, how can our public administration support a competitive Canadian economy?

From a Practical Point of View

Broadly speaking, there are two ways in which we should look at what is happening internationally and how it applies to Canada. The first is to look at what we can learn from others. The second, particularly important as a response to globalization, is to take an interest in the institutional and policy development of other countries and become actively involved in the transnational system emerging as a kind of fourth level of government, beyond the nation state.

What should we look at? Traditionally, comparative public administration has examined institutions — how organizations

are structured to carry out particular functions. The budget process and the responsibilities of central agencies are examples of two areas where the federal government has recently used comparative work of this kind in rethinking its own arrangements.

Beyond that, however, we learn from the underlying concepts that other systems have developed as a basis for their institutions. And we learn from the policies and programs that others have developed to deal with the same issues that we face.

A different approach is to ask how we might apply what we learn. I see three possibilities. The most straightforward is to borrow institutions, concepts, and even program designs. One example that I think has been particularly successful is the concept of an ombudsman, which came to us from Scandinavia by way of New Zealand. Closely related to borrowing is lending — we have, in fact, been a model for other countries. Perhaps the best example is Australia, which by no accident is also the constitutional system and administrative culture that we most closely resemble. Although lending our experience may seem a passive way to learn, having to explain what you are doing to others in terms that they can understand can be invaluable.

The third approach is the opposite of the first two: drawing contrasts. It is, I think, most enlightening to make another system a mirror for studying our own. And it brings us back to the fact that any useful learning experience must ultimately have a practical application — whether as a new idea or as a cautionary lesson.

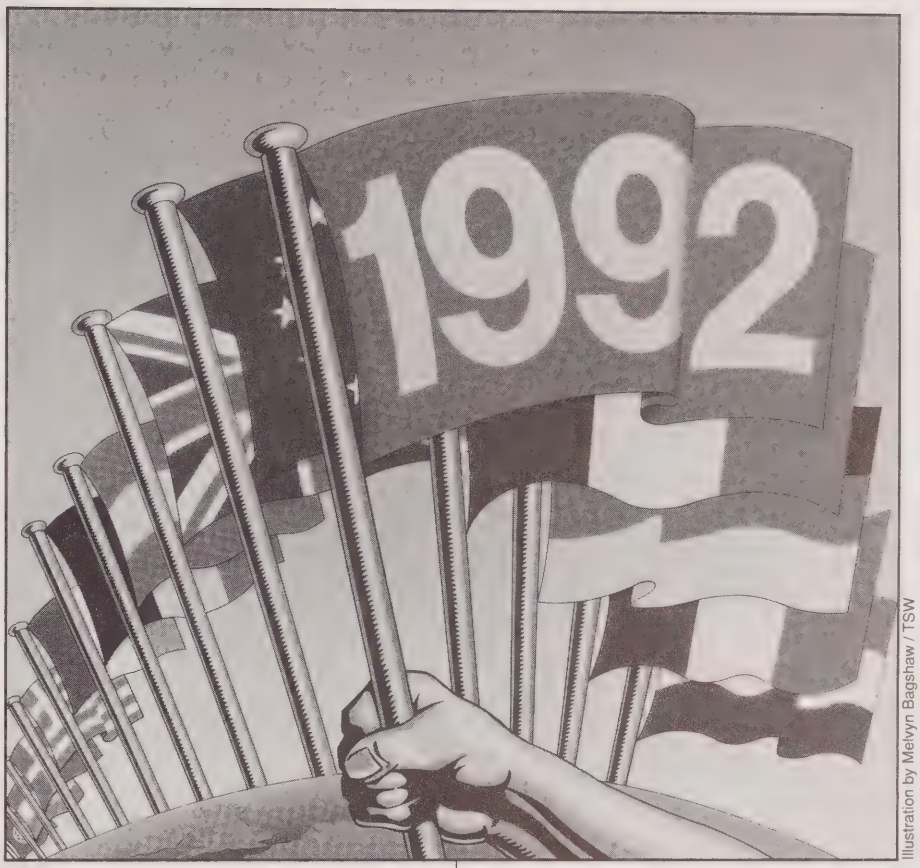


Illustration by Melvyn Bagshaw / TSW

Sharing and learning, then, can offer us a great deal in the ongoing refinement of our own approaches to public administration. But we must go beyond that. We need to understand and, where possible, to influence the situation in other countries and in the world of international and transnational institutions. We need to take a strategic approach to the evolving global system of public administration.

Indirect Benefits

To begin with, it is to our advantage to encourage a high quality of public administration in other countries. We want any government that Canada deals with to have the capacity to manage its internal agenda and to implement agreements that we reach with them. We also want them to be effective actors in the transnational sphere and, through exposure to Canadian policies and practices, to be sensitive to our concerns. The weaknesses in the administration of developing countries are both a symptom and a cause of their lack of development. Strengthening their administrative capacities is both a contribution to their national development and one way of protecting our investment in aid and other forms of cooperation. And assistance of this kind is not a one-way street; there is no situation that cannot become a learning experience if minds are open to the possibilities.

The evolving transnational institutions present the same challenge. We need to follow the evolution of formal organi-

zations like the European Community, and of less formal mechanisms like economic summits and multilateral trade negotiations as well. The latter groupings are particularly important because they have assumed a semi-permanent existence with more and more impact on Canadian society and economy. Similar emerging activities in other fields (the environment comes first to mind) are becoming a part of our system of governance.

It is not just a matter of understanding but of seeking, where possible, to influence the evolution of these institutions and their policy orientation. Ideally, we would like them to develop in ways that reflect Canada's own administrative traditions. At the very least, we want to be able to work with them and to be sure that they are sufficiently knowledgeable about Canada to be responsive to our interests. In most cases, this does not take place overnight, which makes it all the more important to monitor them carefully.

Admission to the Global World

In my experience, the key to a successful exchange of knowledge and expertise in public administration is a common base of language and cultural understanding with the other participants. The terms we use and the meanings we assign to those terms depend a great deal on the context we are discussing. When I worked in the British Government on exchange, I found that they and we used "executive" and "administrative" in opposite senses. A British Executive Officer is someone who does things (executes) and is relatively low in the pecking order. Those doing administrative work are involved in policy and are headed for senior ranks — if they are not there already.

So, it requires a considerable effort simply to establish a common vocabulary. Similarly, it is often important to reduce institutions to their underlying concepts in order to make effective comparisons. For example, the federal government has a highly developed concept of central agencies and common service agencies, but the terms are not widely recognized outside Canada in the sense in which we use them. Still, it is possible to find in any government units that support collective decision-making and units that provide goods and services to government departments.

It is also important to create an environment conducive to exchange and learning. This is being achieved internationally by such means as conferences, research working groups, study missions, consultancy activities and publications. The important thing is to bring together people with common concerns and interests, practitioners who hold equivalent positions in various systems, to compare common problems and experiences. The Organization for Economic Cooperation and Development has had a good deal of success with this approach, and others are following suit. Academics are also important in identifying common threads as a basis for bridging concepts.

One organization in which the Canadian government is involved seeks to perform much this kind of clearinghouse function. The International Institute of Administrative Sciences (IIAS), based in Brussels, has members in over 70 countries around the world. Formally, it has two kinds of membership: "member states" and "national sections". Canada has a member under each category: the federal government is the member state, represented by the Canadian Centre for Management Development (CCMD); the national section is filled by the Institute of Public Administration of Canada (IPAC), the domestic counterpart of the IIAS.

In principle, any Canadian public servant can participate in the IIAS program, either through IPAC or through the CCMD. Although this is still a relatively new field for both organizations, I know they will both be pleased to get your questions or offers of help.

In Our Present State

A public service is rooted in, and reflects the nature of, the society it serves. As the state adjusts to changes in its society, so too must its public administration. Just as globalization is changing our country, it also requires us to change. That does not mean the demise of the nation state or of the tiers of government within it, but it does put pressures on the roles that a government must play. It continues to create new global institutions and processes — an emerging fourth level of government.

It is our responsibility to come to terms with these forces and their impact on our own work, partly to give ourselves an opportunity to influence the future course of this very fluid situation and partly to give us access to the experience available from our counterparts in other countries. Because we can gain a wealth of experience from them, and because more and more we are their collaborators and competitors.

ETHICS IN LOBBYING:

THE GOOD, THE BAD AND THE UGLY



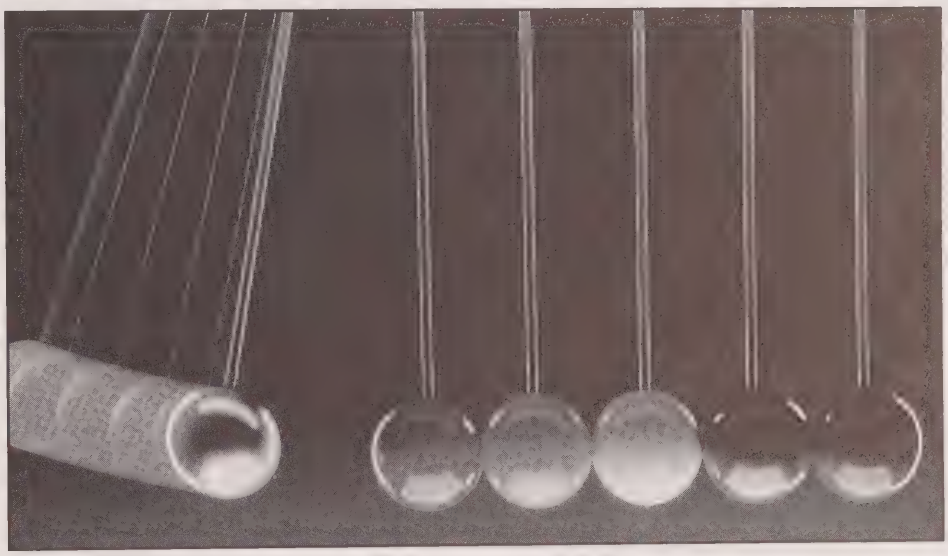


Photo / Masterfile

George Post is known to most federal Public Service managers as the Deputy Minister of Consumer and Corporate Affairs between 1978 and 1985 and, later, as Deputy Clerk of the Privy Council responsible for senior personnel matters. It is from this latter position that he was appointed, in 1986, as the Federal Economic Development Coordinator for the Province of Ontario. Educated at Queen's University and at Northwestern University, Mr. Post joined the research department of the Bank of Canada, moving from there to the Privy Council Office as Assistant Secretary to the Cabinet (Economic Policy), a position he left to join the Economic Council of Canada.

by George Post

It is generally believed that the number of lobbyists is rapidly increasing in Canada and that their influence on government decisions is growing. Unfortunately, the term "lobbying" has some emotional connotations. While some forms of lobbying are questionable, I think that many legitimate and valuable services are performed by lobbyists.

Who Are Lobbyists?

Part of the problem in understanding lobbying is the lack of an accepted definition.

Some "government affairs professionals" draw a distinction between their role as advisors to clients about who to see and how to deal with officials, and their

Adapted from a speech given at the Do Unto Others Conference in Toronto, June 11, 1990.

role as active intermediaries actually trying to exert an influence on behalf of clients. They claim that only the second activity — direct efforts to persuade and influence decisions — should be regarded as "lobbying".

Some feel that the existence of the paid intermediary with good connections or a slick approach corrupts the effort to influence government because it gives extra clout to those with the resources to hire such an intermediary. Perhaps it is the existence of the paid lobbyist that gives the activity its bad name. Personally, I see little substantive difference between efforts by individuals to persuade an office holder on their own behalf and the activities of a paid intermediary. The ethical dilemmas lie in what is done, not who does it.

Recent federal legislation has defined two groups of lobbyists.

- Tier I lobbyists are intermediaries paid to arrange meetings on behalf of a client or to communicate with public office holders in an attempt to influence them about policy, legislation, regulations, contracts or grants and contributions. This group includes "professional lobbyists" like government relations consultants, as well as lawyers, accountants and other professional advisors who provide lobbying services for their clients.
- Tier II lobbyists are employees whose job involves a significant amount of communications with public office holders on behalf of their own employer.

Lobbying on the Rise

The number of lobbyists will only continue to increase. We are all aware of the growing complexity of government, and that is one reason for this growth. But there are others. I believe that modern communications technology is also an important factor. It has encouraged new coalitions to form around relatively specific issues.

The emergence of these narrow interest groups has changed the roles and styles of the traditional political parties. Most

EXPERT PAID INTERMEDIARIES WHO WORK WITH GOVERNMENT ARE HERE TO STAY, WHETHER THEY ARE CALLED TAX ACCOUNTANTS, CUSTOMS AGENTS OR LOBBYISTS.

issues are debated before committees and commissions and less of the basic reconciliation of competing interests — so necessary in a modern state — is taking place within party caucuses. Where elected members were once an adequate interface between governments and interest groups, now they are too busy. At all events, nobody has the expertise to mediate on all issues.

Many of us would like to turn the clock back to a time when taxes did not require tax advisors, when business deals did not require lawyers, when immigrants did not need consultants, and when government was smaller and less complex. Whether there ever was a time when ordinary citizens could deal directly and personally with legislators and civil servants is not important — most of us would still prefer simpler tax forms and laws that are easily understood.

But specialization and complexity are the realities of modern government. Just as contemporary automobiles need computer-trained mechanics and today's telephone exchanges require sophisticated software specialists, we must accept that there are some aspects of modern government that are not easy to master. And expert paid intermediaries who work with government are here to stay, whether they are called tax accountants, customs agents or lobbyists.

The Informational Lobbyist

It is my experience as a public servant that our type of democratic government requires the exchange of a large volume of information as well as a high degree of involvement and participation if it is to work well. Much of the work and time of lobbyists are devoted to this necessary flow of information.

Some people will undoubtedly say that this is not lobbying but citizen involvement, and that there is no need for hired intermediaries when a minister or an official needs to consult with interested parties. In point of fact, however, consultations require careful staff work and well-prepared presentations. Briefs must be presented in the right form at the right place. Just knowing what issues are before legislative committees and how to get onto the agenda to be heard

requires considerable knowledge of government and how it works.

It has been my experience that, in these legitimate informational functions, lobbyists play a very valuable role. When I was involved in policy development in such complex fields as patent law or copyright regulations, the experts in these fields were most useful in helping me to anticipate the consequences of proposed measures or to develop alternative ways to achieve the government's desired goals. Sometimes the government hired these consultants and sometimes they were paid by private sector clients to become involved in these policy consultations. Either way, the credibility and weight given to this expert opinion depended largely on the professional abilities and experience of the consultant.

The useful lobbyist is the one who plays this informational role — a person who knows government well and is able to get information in the right format to the right place.

Ethical Issues

I believe that efforts to influence decisions become offensive when the influence appears to be based on partisan connections, nepotism, personal friendships or greed. The appropriate criteria for government decisions should always be the quality of the person or product, or the competitive price.

What probably worries most people about lobbying is a belief that there is an implicit deal between the government official and the lobbyist that gives a client privileged status — more succinctly, a belief that the government official receives "many a splendid thing" as part of such a deal.

The general public in Canada is very suspicious about the activities of lobbyists. Many of the horror stories that feed this suspicion, however, originate in other countries where political institutions and traditions are quite different.

IT IS TIME FOR THE LOBBYING COMMUNITY TO DEFINE MORE CLEARLY WHAT ITS MEMBERS REGARD AS APPROPRIATE BEHAVIOUR.

Telling the Good Guys From the Bad

What, then, are the ethical precepts that distinguish "good" lobbying from "bad"? I can think of at least three principles that would help to ensure "good" lobbying practices.

The most important, in my opinion, is openness or transparency. All briefs to government should be public documents — with provisions to protect any proprietary information. It is my view that the present government took a major step towards greater openness when it provided for the registration of lobbyists and the maintenance of a public register of their clients. There is, however, far more secrecy than necessary, especially about whether meetings are planned or have taken place.

The second principle I would suggest is equity of access. This means that adequate mechanisms should exist for anyone who has taken the time and effort to prepare a submission to present their view to a public official.

The third, closely related principle is that of due process. Interested parties must be informed when major issues are being considered, and be given the opportunity to prepare and present their views. This will often mean going public well before a bill is given first reading in the legislature. It will also require sending notices to trade associations and interested parties.

Coming of Age

Lobbying does raise ethical issues — for the client, for the lobbyist and for the public official. Nonetheless, lobbyists do perform important communications and conciliation functions. And since these intermediaries are likely to be with us permanently, we must find ways to ensure that their activities contribute to, rather than detract from, the credibility of government.

It is time for the lobbying community to define more clearly what its members regard as appropriate behaviour. Since this community aspires to professional status, it should consider developing a formal code of conduct and an association responsible for self-regulation. I think lobbyists have a responsibility to demonstrate to the public that they do indeed differentiate between right and wrong, and that they care about the conduct of their colleagues and how they are perceived by the media and the public.



Access to Information:

The New Kid on the Block Speaks Out

by John W. Grace

In my first report as Privacy Commissioner, I remember writing that the status a department accords its privacy coordinator is an excellent way of judging its commitment to privacy — or, of course, to the access to information legislation.

That observation was written from ignorance. Seven years later, I conclude that the *Privacy Act* and the *Access to Information Act* function as partners in achieving more open government. I also think that both the Privacy Commissioner and the Information Commissioner should avoid advocating the special interests of either an individual or the government. And if we do our work impartially, appropriately balancing the competing values, the legislation we serve will be the winner.

It is essential that we in the Office of the Access Commissioner convey to complainants and government both our determination to make the legislation work and our sensitivity to the competing claims that the *Access to Information Act* forces us to adjudicate. To do that, we must, as a matter of priority, keep open and healthy lines of communication within the office, and between ourselves and government departments. We are an ombudsman's office and ombudsmen stand or fall by their success as persuasive, reasonable communicators.

The fact that the Access Commissioner is unable to make legally enforceable orders is not necessarily a weakness. In fact, in an important sense, it may be a strength because it preserves the ombudsman's role. Negotiation and persuasion often achieve what an adversarial relationship does not. The power to compel compliance would mean confrontation, and the Access Commissioner's office would find itself in a chronic state of war with government institutions — which is not in anyone's interest. In the final analysis, it is not the number of court cases we may launch or win that is the key to success; it is earning the respect and goodwill of government institutions and establishing an effective, professional working relationship with them.

We want the *Access to Information Act* to work. And we expect that government institutions will cooperate with us. In return, we will conduct investigations with courtesy, understanding and respect for managers' points of view. There will be no surprises; managers will not be threatened or embarrassed into compliance. We shall assume good faith, and work through our — inevitable — disagreements like reasonable adults.

The main users of the *Access to Information Act*, in particular the media and the business community, will have an opportunity to talk to us about the problems they have experienced with the Act, with government institutions or with our office. Complainants, too, have a right to prompt service — and they will get it.

I am asking all those with an interest in the access and privacy program to offer suggestions for improvement. And while the issues may be more intractable than I realize, I believe the Office of the Access Commissioner and the managers of government institutions can work effectively,

Adapted from a speech given to ATIP Coordinators on October 17, 1990 in Ottawa.



John W. Grace was granted an M.A. by the Catholic University of America and a Ph.D. by the University of Michigan, both in English literature. In 1958, he joined the editorial board of the Ottawa Journal, becoming in 1978 vice-president and editor-in-chief, a position he held until the paper ceased operations in 1980, when he was appointed commissioner of the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (CRTC). In 1983 Mr. Grace was appointed the first Privacy Commissioner of Canada, under the new Privacy Act, *a position he held until 1990, when he began a seven-year term as Canada's Information Commissioner.*

with civility and understanding for each others' position.

Access in the Information Age

Yet together we should dare to achieve more: nothing less than a sea change in how people perceive the *Access to Information Act*. Many people, inside and outside government, view the Act as an instrument designed to snare and embarrass some government department, some politician or bureaucrat.

Of course, the Act will always be used to dig out dirt, to find out, as Senator Patrick Leahy put it in Washington recently, "what the government is up to". And we should not denigrate that use of the Act; it is essential to a democratic society that we know "what the government is up to".

But an ethical issue arises over the handling of all information in the information age, both personal information and non-personal information. I was pleased to learn that Professor Alan Westin of Columbia University, an eminent North American privacy guru, has shifted his academic interest from privacy to freedom of information.

He told a U.S. Congressional Committee last year that he foresees the United States becoming a nation in which the financially and technologically well-endowed — government, business, science and the media — have easy access to federal information. He describes these groups as the "lords of the information age". The rest will become "information peasants" who will be informationally disenfranchised, finding it increasingly difficult to locate and use the information their tax money has paid for to serve their social and cultural ends, assert their economic and political views and monitor effectively the operations of their government.

The *Access to Information Act* can be an effective, positive instrument in democratizing the information age, and a powerful deterrent to turning the public

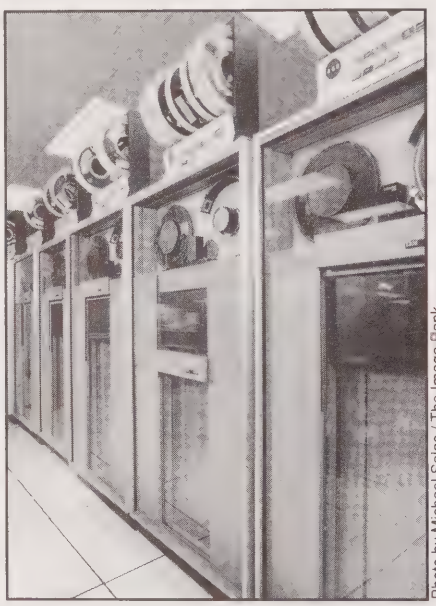


Photo by Michael Salas / The Image Bank

sector into an information aristocracy. To do this, we must bring the access to information regime into the computer age and keep it relevant.

Toward Open Information Management

This view of the *Access to Information Act* needs to be developed, setting a more active agenda in the development of information policy. Treasury Board's information policy initiatives are an encouraging beginning, and together we may be able to place more emphasis on effective information management and, thus, away from formal recourse to the Act.

There are some, perhaps oversimplified, corollaries to all this.

- Government information holdings in electronic databases most desired by the public should be made easily and routinely available to electronic access. The new term is "electronic democracy".
- Departmental information and communications (or public affairs) functions should be coordinated.
- The Information Commissioner's office should be a key information resource centre. That will require more technical expertise and policy development capability in the Office of the Privacy Commissioner.

The ultimate objective of the Access Commissioner's office is to put itself out of business and give the public easy and routine access. In time, individuals will be able to do their own research; institutions should not do private research at public expense. The *Access to Information Act* surely doesn't call for that.

There is, I believe, widespread public support for access legislation. The cynics and the critics will not carry the day; the use of the Act will increase. There will be public outrage at any perceived stonewalling on issues about which taxpayers think they have a vital personal interest. Health and the environment, for instance, are issues that will remain high on the public's agenda. Evaporating public tolerance of politics and politicians will also prompt vigorous recourse to the Act.

Unpopular as the *Access to Information Act* may be in many institutions — and that is understandable, because most of us

(Continued on page 61)

HUMAN RESOURCES MANAGEMENT:

CHARTING A NEW COURSE



Prem Benimadhu is Director of the Compensation Research Centre at the Conference Board of Canada, which he joined in 1984 as a senior research associate. Before moving to the Conference Board, Mr. Benimadhu was head of the Mahatma Gandhi Institute in Mauritius, where he went after spending four years in Paris as a project director with UNESCO and ACCT. He holds a B.A. (Hon.) from Brock University, an M.A. from McMaster University and an M.B.A. from the University of Ottawa, as well as an Aggregation from the Université d'Aix-Marseilles. He has written several articles on industrial relations and human resource management.

By Prem P. Benimadhu

In the years ahead, the competitive strength of Canadian organizations will be increasingly contingent on human resources. The effectiveness of traditional factors like technology, product innovation, financial resources and access to raw material is slowly being eroded as a result of major developments in the global business environment. A firm's basic technology, which in the past gave it a competitive edge, is now copied by competitors in less and less time. New products are easily replicated. With the opening of the world's financial markets, financial resources are more readily available. And the advantages offered by proximity to a specific market or to a source of raw material have diminished substantially because of improved distribution mechanisms and the globalization of trade.

Consequently, the future competitiveness of Canadian organizations will be based less on traditional elements and more on human resources. The winning organization of the future will be the one that can best attract, retain and motivate those employees with drive, talent and skills. Changes in management style, work design and an exponential improvement in people performance will be imperative in the new business environment.

To meet these challenges, human resources management must chart a new course.

The Human Resources Function: Changes and Challenges

In the past five years there has been an immense change in the role and importance of human resources management. The

Adapted from report 41-89, published in May, 1989 by the Compensation Research Centre of the Conference Board of Canada; the report was based on a number of interviews with human resources executives.

Photo by Murray Alcosser / The Image Bank

function wields greater influence, and its move "from the basement to the boardroom" has been accompanied by senior management's recognition that the management of human resources is a significant force in achieving organizational effectiveness.

Human resources is evolving from its old function of recordkeeper and firefighter into a more proactive, professional service directly involved in strategic planning, with a full-time seat on the senior management committee, and a direct and visible reporting relationship to the chief executive officer. This, it has been shown, raises employee morale — "the President considers human resources important".

At the same time, many human resources managers see a danger in being too closely tied to the chief executive; they see their function as being more productive when it is helping other managers to accomplish their objectives, and they are forming working partnerships with operating managers. Establishing a close link with line managers, they maintain, is key to their relevance to operating management. In effect, they are ceasing to be the controllers of the organization's human resources and are becoming partners and consultants to line management — internal experts in such fields as organizational design and performance evaluation.

There are two reasons for this shift. First, internal problems like cost control and the need to increase productivity require closer collaboration with the line manager. Second, along with operating functions, staff functions are now claiming a degree of ownership in the work goals of the organization. In many organizations, the concept of an integrated working environment has given rise to the phenomenon of "hyphenated accountability". Line managers expect human resources managers to take the lead in developing an environment conducive to higher productivity and in eliminating dysfunctional organizational structures or relationships. In an environment where all functions must contribute to the success of the enterprise, human resources managers are as accountable as operating managers for the overall performance of their organizations.

Human resources groups are moving away from being cost centres with no connection to the bottom line towards having a greater involvement in the organization's business. More and more, human resources managers approach issues as business managers, focussing on the impact of their policy or program on the firm's profitability. Economic and competitive factors have forced the human resources function to become more fully integrated with the organization. In addition, top management is demanding that human resources show a measurable impact on the bottom line. Some human resources managers are going even further; they are turning their function into a revenue-generating unit, operating as an inhouse business and using a charge-back system whereby other operating units pay for services.

The function's contribution to the bottom line has been most apparent in the area of organizational and job design, and in the creation of work environments conducive to improved performance. The function also contributes to overall effectiveness with innovative recruitment practices, training and development, performance appraisal, compensation and employee relations. As one executive observed, "when a shift from market strategy 'A' to market strategy 'B' changes the product price, I am not involved. But when the shift fundamentally alters the way we need to organize ourselves to go to the market, then I am actively involved."

Human resources management has come to recognize the need to evaluate what it takes out of the organization in terms of resources and what it gives in return. Cost-benefit analysis is a major step in ensuring that the function remains a vital and respected part of the organization on the principle that, if management resources demand measurement like any other resource, human resources management should be no exception. However, quantifying human resources management's contribution to overall profitability will be difficult. "Soft" measures are often used because the most significant areas cannot be quantified with any precision. Nevertheless, human resources managers should be able to make a "seasoned guess" about the nature of the impact their operations have had.

Why has the role of human resources management changed? Employees no longer view their organization as an organism within which they have a niche. More and more, organizations are viewed as "social systems". There is often a sense that a company is a "community". This implies that organizations must orient themselves toward their stakeholders — which includes their employees — if they are to be successful. And people are now recognized as a critical source of competitive advantage. This compels top management to look at human resources management as a way of honing their competitive edge by

unleashing employees' energies and creativity. It is becoming more and more clear that implementing strategic plans is contingent upon the commitment of competent employees to the strategic vision.

Traditionally, a firm's competitiveness has been contingent on five factors, in this order:

- technology;
- market niche;
- access to raw materials;
- financial resources; and,
- human resources.

Competitive advantage based on the first four factors has been noticeably reduced as a result of major developments in the global operating environment. Technology can be bought or licensed — or acquired through merger or acquisition. Products are easily replicated by competitors. The advantages of being near a specific market or a source of raw materials have diminished with broader global trade and improved distribution systems. Financial resources are more readily available with the opening of world financial markets and freer capital flow.

Consequently, an organization's human resources offer a tremendous source of competitive advantage. The winner in the competitive battle today is the organization that can best attract, retain, develop and motivate skilled employees. Improved productivity and enhanced quality — two major components of competitiveness — can be achieved through people. And paradoxically, while technology plays a more important role in our work environment, the human dimension is becoming

(Continued on page 62)



Photo / Four by Five

A HUMAN DIMENSION TO QUALITY



Debbie Pivnick is Director and Quality Officer of the Central and Atlantic Marketing Business Unit of Xerox Canada Inc. A 19-year veteran at Xerox, she has been a manager since 1976, and was Director, Personnel Staff before assuming her present role. Ms. Pivnick holds her bachelor's degree from the University of Toronto and has recently completed the Executive Program at Queen's University. She is a member of the Human Resources Professional Association of Ontario and is Xerox's representative with several other associations.

by Debbie Pivnick

While employment equity programs continue to be very important, the focus of human resources management is shifting toward managing diversity. While deliberately hiring women, people with disabilities, native Canadians and visible minorities is still necessary, it is now even more essential to concentrate on managing these significant human resources effectively.

Why? Because the greatest challenge all organizations face today is rapid, unprecedented change. There are the changes wrought by new and fantastic technology ... changes driven by increasing competition from all points of the globe ... changes demanded by tough economic times that are forcing downsizings, mergers, restructurings and divestitures.

To achieve quality and success, we have to tap every source possible for the brightest minds available. It wasn't so long ago that young, white males were considered the primary source of new talent, but that's no longer the case. In fact, it hasn't been for some time. And the employment pool will keep diversifying. Sixty per cent of immigrants today come from non-European sources. By the year 2000, that figure will rise to 70 per cent. What's more, 80 per cent of all the people entering the workforce for the first time in the year 2000 will be women, minorities or immigrants. Meeting the needs of these employees and maximizing their potential will require

Adapted from a speech delivered to the Xerox Personnel Symposium in October 1990.

different knowledge and skills than those needed to manage the traditional, white, male mainstream.

We need to start acquiring and honing those skills now.

A Question of Definitions

Often, we hear organizations use "equal employment opportunity", "employment equity programs" and "managing workplace diversity" interchangeably. To us at Xerox Canada, "equal employment opportunity" means not discriminating on the basis of race, creed, colour, age, sex, marital status, nationality or ancestry. "Employment equity" is a specific, results-oriented program designed to correct historical imbalances at all job levels and in all categories. And "managing diversity" means making concrete, well-defined efforts to manage all human resources from all backgrounds so that they can participate, contribute and achieve the same levels of job satisfaction and reward.

It's important to recognize that "equality" does not mean "sameness". Managing all people equally doesn't mean managing them identically. It's a lot like tending a flower garden: some flowers need more water, others more light. But just because a rose or an orchid requires different care than does a marigold or a petunia, it doesn't mean that the petunia is less worthwhile, or that it doesn't contribute equally to the beauty of the garden.

Similarly, all employees must be made to feel part of the organization, despite their individual differences or backgrounds. And managers must nurture this sense of belonging. That's managing workplace diversity effectively.

Leadership Through Quality

At Xerox, human resources management goals are part of a larger objective ... to deliver the ultimate in satisfaction to our customers. Eight years ago, we decided that, in order to achieve that objective, customer satisfaction would have to become the personal aim of each and every employee. And to accomplish that, we undertook a complete change in corporate culture to reorient ourselves toward ongoing, continuous improvement.

We recognize that there is a human dimension to quality that is critical to any company's ability to deliver customer satisfaction, and that making the most of this human dimension means managing today's employees differently from the way they have been managed in the past. They need to be supported rather than supervised ... listened to ... given the tools and training they need to do their jobs effectively. To give our employees those tools — and to enable managers to manage in this novel corporate culture — we implemented a program we call Leadership Through Quality.

(Continued on page 64)



Illustration by Barry Mitchell / TSW

ACOA AND ENTREPRENEURS:

TAKING THE FIELD TOGETHER

by Peter B. Lesaux



Peter Lesaux holds a B.A. in Economics from St. Francis Xavier University in Nova Scotia. Following graduation in 1957, he joined the Public Service, serving six years at the Treasury Board. After joining the Department of Northern Affairs and Natural Resources in 1963, Mr. Lesaux spent two years on assignment with the Glassco Commission and was eventually appointed Assistant Deputy Minister (Indian and Eskimo Affairs). After a short sabbatical, he became Assistant Deputy Minister, Fitness and Amateur Sport. Mr. Lesaux was appointed Commissioner of the Public Service Commission in 1986 and, in 1989, President of the Atlantic Canada Opportunities Agency.

Entrepreneur and public servant — can they play the same game, let alone take the field as members of the same team? When the field is regional economic development, and the region is Atlantic Canada, the answer had better be "yes".

The evolution of Atlantic regional development has reached a turning point. The fishing, coal-mining and steel-making industries are struggling; yesterday's "megaproject magic" has lost its power; the hope for new economic growth rests on small- and medium-sized businesses.

That is the premise on which the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA) was founded.

In the early days of the agency, many businesspeople expressed the opinion that ACOA might be "our last kick at the can". We don't especially like the sense of desperation this phrase conveys, but we agree that if ACOA doesn't work for Atlantic Canada we don't know what will. Fortunately, however, ACOA is working.

So why the pessimism? I believe it's the last whiff of the suspicion and cynicism that drifted back and forth between "small" business and "big" government during a long succession of federal agencies and departments that attacked the disparity problem with varying degrees of success. Some businesspeople overlooked the effective development efforts, regarding government development organizations as lumbering, unresponsive bureaucracies. And, to be honest, there were public servants in the field who took a cynical view of applicants for assistance, coining the phrase "grant junkies" for those who played the paperwork game better than they performed with the funding they received.

One of ACOA's tasks is to dispel the last vestiges of these attitudes, wherever they persist, and to make it clear in all quarters that we have in fact reversed



Photo courtesy of Industry, Science and Technology Canada

the "small business-big government" dichotomy. In the aggregate, small business is an economic force that employs 42 per cent of Canadian workers, a group that grew by 28,000 companies across the country in 1989. We also intend to keep the agency itself lean and efficient, despite a founding budget of $1.2 billion in new money, and despite taking over most of the Atlantic federal-provincial agreements already in place. In short, we see ourselves as a shirtsleeves rather than a pinstripe organization. And our clients are a very keen and powerful constituency.

On the basis of what we see happening with ACOA in Atlantic Canada, I strongly believe that we are building a very healthy relationship with small- and medium-sized business — one that emphasizes entrepreneurship, not paperwork. In my view, the change represents the entire promise of regional economic expansion, in and for Atlantic Canada.

The Entrepreneurial Essence

Having recognized that real risk-taking, front-line entrepreneurship has a place in ACOA, we have had to adopt the precepts and patterns of entrepreneurship ourselves. After all, "it takes one to know one". There are people who feel that identifying with the entrepreneurs of our region implies a lack of caution in delivering government funding. This, however, is a contention I reject.

Well-considered risk may have to be part of the entrepreneurial way of doing things — but recklessness need not. Successful entrepreneurs are not people who "got lucky". On the contrary, they are people who have an internal locus of control and a determination to make things happen. The typical entrepreneur, with personal

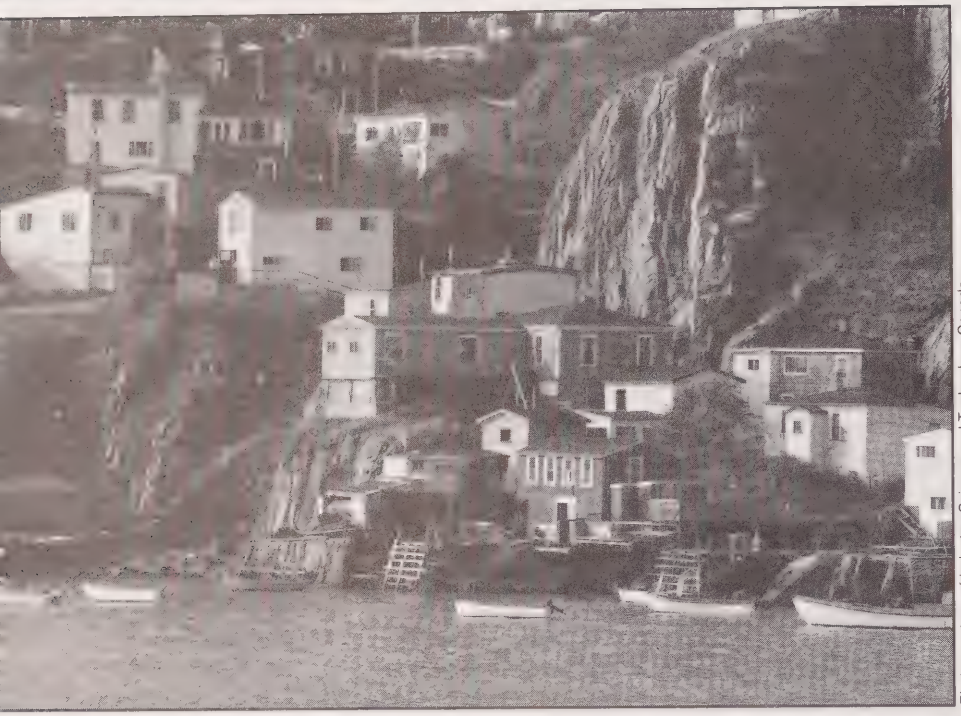


Photo courtesy of Industry, Science and Technology Canada

savings and mortgaged assets on the line (often alongside the investments of friends or family), controls overheads carefully and seldom commits a penny without good reason.

When ACOA makes a contribution (we use neither the word nor the concept of a "grant"), we are not just along for the ride. Although risk may be an inherent component of entrepreneurship, the sense of anxious loneliness that can come with the innovator's role is something that can and should be dispelled. We strive very hard to become true partners with our clients every step of the way — from a simple, understandable application form through approval and follow-up. As Joseph Mancuso, the international small-business writer and publisher, has said, "It's O.K. to be independent, but there is no reason to be alone". ACOA has bought into that philosophy.

In accepting its share of the risk of Atlantic small business initiatives, ACOA is in interesting company. The personal characteristics of the entrepreneurial breed are frequently analyzed and defined in business texts and magazine articles and, while these profiles may differ somewhat according to the source, they are a long way from dull.

Our clients are people known for ingenuity, vitality, knowledge, optimism and ambition. As Randall Litchfield, Managing Editor of *Small Business Magazine*, put it in a recent editorial, "The beauty of entrepreneurship is that it is not a hollow metaphor of human nature, nor a system that attempts to stuff round people into square holes. Entrepreneurship is human nature at its creative and inventive best." Jan Zupnick, President of the U.S.-based Entrepreneurship Institute calls entrepreneurship "human infrastructure".

Because of their smaller size, entrepreneurs are able to strike while the iron is hot. They react faster than large organizations in staking out new opportunities and market niches. While most understand the importance of market studies and business plans (ACOA funds many of both), they have little patience with funding and setup processes that are unnecessarily protracted, rightly fearing that opportunities will die or slip by. In every other respect they are courageous — people who go where others may fear to tread.

But — and here the plot thickens — entrepreneurs also tend to be highly mobile, something Atlantic Canadians, by and large, are not. Figures indicate that the people of our four easternmost provinces are more likely to own their homes than other Canadians — and less inclined to leave them.

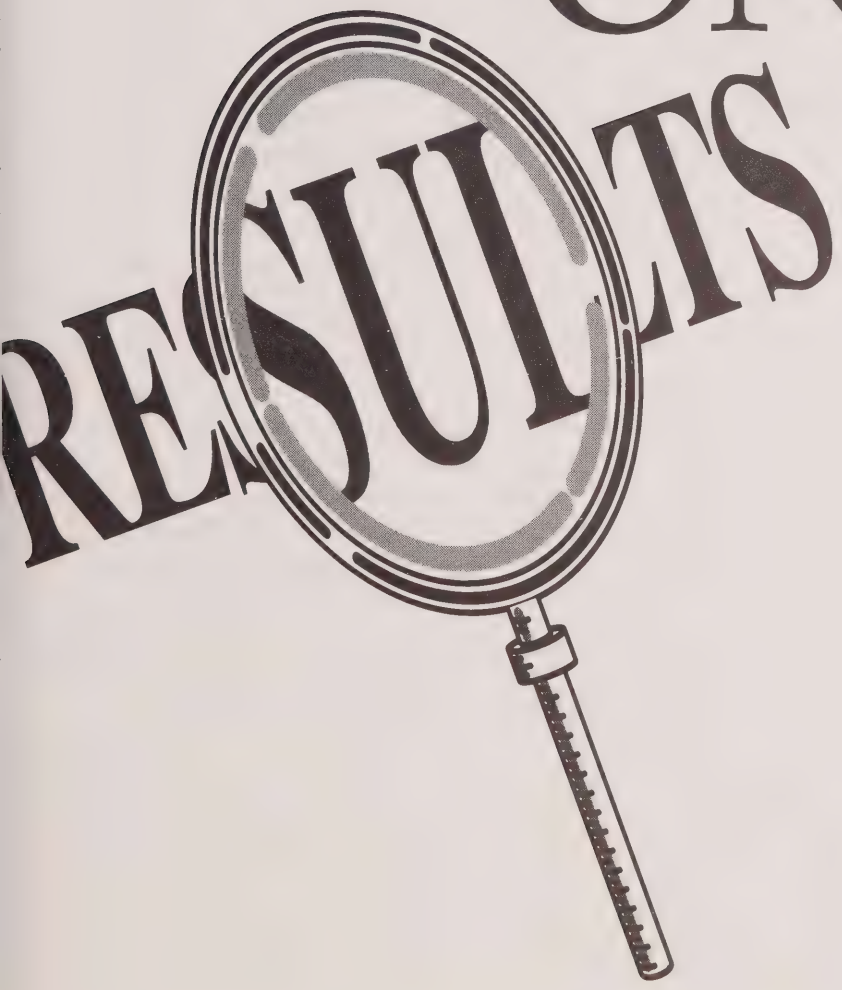
Keeping Atlantic Business in Atlantic Canada

From this I conclude that ACOA is working with people who, as Atlantic Canadians, want to stay in their region but, as entrepreneurs, are prepared to go where opportunity takes them. In other words, the mission of ACOA can be construed as creating a climate that will keep this most valuable of all economic resources in the region. The "goin' down the road" syndrome is disturbing enough when it involves wage earners, but the prospect of losing the very people who are most likely to generate new economic activity for Atlantic Canada is even more disturbing.

(Continued on page 66)

A New Audit Philosophy:

FOCUSING ON RESULTS



by Irving Kulik and Steve Wilson

For too long, we in the Public Service assumed that, if procedures were right, everything was covered — including the manager's back. We concentrated on developing methods, regulations and rules, and as a result, internal audit was preoccupied with how everybody complied with them. Now, however, we recognize that Public Service engines must be fueled with results, not procedures — values, not rules. Regulations may be critical elements of any accountability framework, but they are not ends in themselves.

The role of the audit sector in the Correctional Service of Canada is the same as it is in other departments: to assess the results of the department's activities in order to determine if they have been carried out efficiently, effectively and economically. And like our counterparts in other departments, we too have evolved. Initially, internal audit was compliance-



Irving Kulik holds a B.Sc. from McGill University, and an M.A. in Criminology from the University of Ottawa. Since he joined the Correctional Service of Canada in 1970, Mr. Kulik has held progressively more senior positions and is currently Assistant Commissioner, Audit and Investigations.



Steve Wilson is an Audit Manager for the Correctional Service of Canada. A graduate of the University of Western Ontario, he also holds a Master's degree in Business Administration from Queen's University. Mr. Wilson joined CSC as a financial auditor in 1979 after two years with Revenue Canada.

oriented, emphasizing the financial aspects of operations. Our clients were the responsibility centres — penitentiaries and parole offices. This approach worked well when headquarters demanded very detailed operational data.

The centralized approach controlled all aspects of operations, establishing detailed procedures for everything. Responsibility centre managers could rarely deviate and, when they did, internal audit was supposed to bring this to the attention of headquarters management who would correct the situation. It was very clear to audit staff who the ultimate client was and what their expectations were.

During the mid-1980s, the emphasis shifted to delegating more authority and responsibility to the local level. Detailed operational procedures were replaced by less stringent guidelines, which allowed operational staff the freedom to adapt policies to meet their own unique requirements.

This change in organizational philosophy altered the information needs of senior management. Rather than information about how operations were performed, management was now more interested in what operations were achieving.

The internal audit sector should have recognized this change and altered its focus. But it continued to stress compliance and process rather than results. Consequently, reports were of limited relevance to senior management and gave them too little information to make decisions on overall programs.

Inevitably, the audit function was largely ignored. The sector was merely going through the motions, producing reports it knew would make little contribution to the overall management of the department. People felt they were operating in a void. Morale dropped. Staff turnover became a problem.

Then, in early 1989, the Correctional Service of Canada produced its first ever Mission Document. Clearly outlining the philosophy and objectives of the organization, this document provided the needed impetus for change — especially the statement: "We believe in managing the service with openness and integrity and we are accountable to the Solicitor General."

This stated goal formally acknowledged that audit was expected to contribute to the organization. Using the Mission Document as a framework, internal audit set out to revise both its approach and its organizational structure.

A New Philosophy

Our first priority was to establish our own philosophy of internal audit. This resulted in a conceptual framework, which outlined how internal audit planned to contribute to the attainment of the mission. It was evident from the Mission Document that the focus would have to shift away from detailed reviews of responsibility centres to audits of programs and activities if we were to give management enough evidence to demonstrate accountability.

In keeping with the department's stated resolve to delegate responsibility to the lowest possible level, audits looked at results rather than process, examining them for their impact on the mission. This way, we felt, a client manager could understand where and how corrective

action, undertaken as a result of an audit, would have a strategic impact on the success of the service.

We were understaffed by ten person-years. Formal staffing was an option, one that would recruit a group of experienced auditors who could begin working on assignments with little briefing or additional training.

The second option was to use internal audit as a career development opportunity for staff with operational experience. This would raise the credibility of the audit department. In fact, it was a long-standing complaint in the department that audit staff did not understand day-to-day operations in a correctional environment. And in the longer term, as seconded staff returned to their substantive positions, the experience would help them appreciate the benefits of audit.

On the other hand, it would be hard to ensure that appropriate professional standards were maintained, especially with a large number of seconded staff. While we did not expect seconded staff to develop into professional auditors, we knew that we would have to ensure quality audits or risk wasting all our effort. Audit managers, in particular, would bear an extra burden of responsibility. (In reality, the lack of experience was offset by the enthusiasm that the new staff brought to the sector and by their operational experience, which gave us new insights into audit assignments.)

The Mission Document emphasized career development opportunities for staff, and in the end, we decided that a two-year secondment would be an excellent way for managers to gain a greater understanding of the intricacies of all facets of Correctional Service.

Organizationally, we abandoned our teams of specialists in personnel or finance and moved to a matrix organization. The broader audit approach made this a viable option and the transition, facilitated by the relatively small number of permanent audit staff, took place very quickly.

In assigning seconded staff to projects, we took into consideration both their individual preferences and their experience, especially if they were seconded from an operational unit. This maximized the operational knowledge that they brought from the field units and kept motivation at a high level.

All these changes, carried out during the course of one year, could not have been made without the support of senior management. Indeed, a revitalized audit committee has given full support and encouragement to our efforts. In a process-oriented environment, we would not have been given the latitude to begin a new approach without all kinds of procedures and methodology in place. But internal audit had a great deal of catching up to do and we had to quickly seize the opportunity to make a significant contribution to the organization. We therefore followed a results-based approach, developing methodology and procedures as we went.

A Valuable Contribution

While the Mission Statement emphasizes openness, integrity and accountability, it also underscores the sharing of ideas, knowledge and experience. The audit sector fuses these values by the way in which audits are planned and results communicated.

Senior managers are heavily involved in planning audit assignments and they are kept aware of developments throughout the course of audits. We also consult relevant partners in the field of criminal justice, including the Correctional Investigator, as we formulate our audit objectives. When audits are completed, it is not only senior management that receives the reports; all wardens, parole district directors, directors general and other managers also get a copy, in either official language. Our distribution list has expanded to over 110 individuals, and internal audit in CSC is not only an agent of accountability, it is also an agent of communication, change and improvement.

It is never pleasant for program managers to receive the news that programs are not performing as well as they had thought or that controls are lacking. It is crucial, therefore, that managers not view auditors as "snoops" whose role is to make life difficult. It is our goal that auditors be seen as professionals and co-workers whose mandate is to help managers identify actual or potential problems by applying professional methodology, research and open discussion.

We have been inspired by the CSC mission. It is the document by which the service as a whole is held accountable. By ensuring that we focus on the principles contained in the mission, we can now play a vital part in the overall accountability framework of the Correctional Service of Canada.

And the focus on results and creativity continues ...

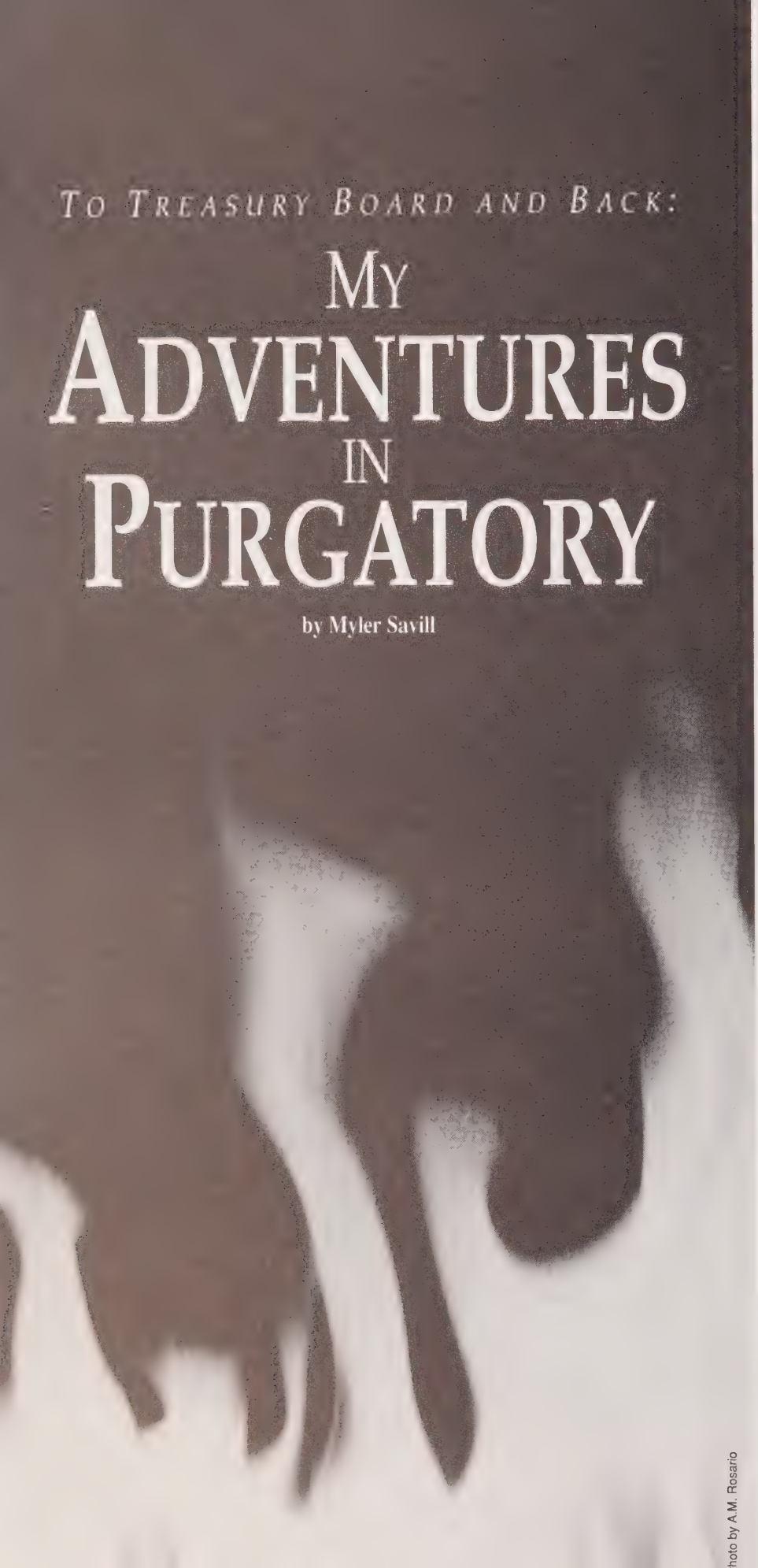


Photo by A.M. Rosario

To Treasury Board and Back:

My Adventures in Purgatory

by Myler Savill

The choice was mine. If I wanted to broaden my horizons, I could spend two to four years at headquarters or 18 to 24 months in a central agency. I remember remarking that it sounded like a choice between the deepest of nether-worlds and purgatory. I chose purgatory.

Since my assignment, however, my views have changed significantly. Now, I even recommend the experience, for both its personal and its professional rewards.

I had worked for the Department of Indian Affairs and Northern Development for several years, always in field operations. I enjoyed the often unpredictable nature of regional and district operations, the excitement of never knowing who might drop in to chat and of being close to the progress being made by the Indian communities. I faced with considerable trepidation the thought of entering an environment that to me was a remote source of rules and untimely demands for complex information.

Like a blend of Richard the Lion-Hearted, Daniel in the Lions' Den and Don Quixote, off I went to be Group Chief, General Government Services Division, in the Program Branch at Treasury Board Secretariat. Those 18 months gave me invaluable experience, broadened my knowledge and understanding, and corrected some misconceptions I had about the inner workings of the Secretariat and its relationship with the other central agencies.

The group of program analysts I headed monitored more than 20 departments and agencies. We prepared briefings and recommendations for senior management and Treasury Board ministers on the

allocation of financial and human resources through the Multi-Year Operational Plan and the Supplementary Estimates. We worked with our assigned departments and other central agencies on proposals, submissions and Memoranda to Cabinet that affected our client departments, analyzing them and preparing briefing recommendations for ministers.

The Big Picture

This was an eye opener. The perspective I had from working in one department was rather narrow. A few months at Treasury Board made me appreciate the "big picture" — the one that the people in field operations hear about when they are told they can't do something. But understanding the "big picture" is necessary to ensure that the actions of one department don't conflict with the operations of another, and that activities are consistent with overall government policy. Without this coordinating influence, contradictions could and would occur.

In addition, the sheer size and complexity of the bureaucracy and the internal competition for resources demands what one might call, quite simply, a referee. Each department believes its programs are critically important; without an agency to look at each program from a distance and allocate the available funds based on overall government priorities, the bureaucracy would long ago have been plagued with bankruptcy and chaos. We all think we're unique. I certainly believed that some policies should simply not apply to Indian Affairs — after all, the department has a unique client group. You can imagine my chagrin when I learned that each of my group's 20 agencies felt the same way, each with some degree of merit. That, in itself, becomes the argument for some consistency in centralized policies.

I came to understand the process of central policy-making — all the factors that are considered, the need for interdepartmental consultation (cumbersome and difficult as it may be), and the fierce competition for human and financial resources. I also learned to distinguish between guidelines and policies, and departmental interpretations of them. I was particularly fortunate to be with the Board when Increased Ministerial Accountability and Authority and Public Service 2000 were introduced. Being privy to the analysis used to determine which authorities were to be granted directly to line departments was a tremendous learning experience.

Much of what I've outlined describes the attitudinal shift I experienced. I knew by recitation that Treasury Board performed this function, but I didn't really understand its nature or the need for it until I became part of the process. It's like the difference between children being able to read and write because they have memorized words by rote and having that same ability because they understand the essential characteristics of phonetics and the written language. In the first instance, they may be able to survive most situations requiring reading skills, while in the second they may excel.

One could, of course, gain much of this knowledge through extensive reading and detailed conversations with individuals experienced in these matters. However,
(Continued on page 67)



As Regional Director General, Indian Affairs and Northern Development, Saskatchewan Region, Myler Savill oversees the direction and operations of the department for that region. His tenure with DIAND spans almost 20 years — his positions include Director of Indian Services and District Manager of the B.C. Region. Prior to his current appointment, Mr. Savill was Group Chief, Program Branch at Treasury Board. He is a graduate of the Career Assignment Program.

THOUGHTS ON THE PURPOSE OF GOVERNMENT
(Continued from page 7)

What Price Efficiency?
Undoubtedly you, as managers, will continue seeking to increase the economy of government. And you should. The more efficient you are, the more needs the government can meet. But never forget that some needs can be met only by what, in most people's terms, are inefficient processes, such as preserving the appearance as well as the reality of probity and prudence — or by meeting the client's need to be involved.

But that is not a licence to be inefficient. On the contrary. The fact that democracies are, by their nature, inefficient — compared to dictatorships — places an enormous burden on public servants to make up for these inefficiencies as much as possible.

My public service career was about evenly balanced between line departments and central agencies, so I understand both working environments. During the project I conducted on managerial accountability, one comment by a deputy minister struck me with particular force: "They [the central agencies] want me to support them in achieving their objective [downsizing or bilingualism] but they don't commit to the achievement of my objectives." What a damning indictment!

The purpose of government is not economy, prudence, probity or the other fashionable values. The purpose of government is the optimal allocation of limited resources in a way that meets our needs. Departments deliver that allocation, through the mechanism of grants or legislation, and it is these "products" that we acknowledge when funds are allocated to programs. Central agencies and common service agencies should be — and should be seen to be — fully committed to departmental objectives. Let me be absolutely clear: whenever there is a conflict between administrative tidiness and the achievement of departmental objectives, the benefit of the doubt should go to the department. I regret to say that is not always the case, and departments know it. The rules of the central organizations are often given precedence over the true task of government.

This is not an argument for chaos, but it is an argument to know the core task and not be mesmerized by orderliness and coherence. The world is not an orderly place. On occasion, it is necessary for the Secretary of the Treasury Board to break the rules and support a department in the pursuit of its objective.

The Public Sector Manager
Finally, a word about the difference between public sector and private sector administration.

First of all, public administration is much more difficult than private business administration. We should stop apologizing that we don't do it as well as the private sector. The comparison is at best misleading and at worst incredibly damaging to the morale of the Public Service.

The private sector does not have the multiple accountability relationships of the public sector. It does not have to adhere — in fact and in perception — to the standard of morality, prudence and probity routinely demanded of the public sector. And the private sector does not have to defend its actions daily in the House of Commons, cope with multiple, often intangible objectives or operate democratically.

So, as you pursue your Public Service 2000 renewal, look behind the buzz words and fads to your enduring, never-changing task and decide how, in the light of present circumstances, you will do your jobs better and, in particular, how central agencies can help departments do their jobs better.

And remember, your task as managers is more difficult to perform than that of your private sector counterparts because you work in a far more complex and unstable environment. Take pride when you do it well and welcome change when it helps you do it better.

ARRIVING WITHOUT ANY BAGGAGE
(Continued from page 12)

To those who wonder what the politics of deputy ministers and senior officials really are, I can reply only that their guess is as good as mine. If pressed on this question of voting preferences, I would have to ask, "in which election?", because extended service in government tends to be incompatible with a lifelong conviction that one party always has right on its side.

I acknowledge, however, that officials — like other people — are prone to certain occupational biases. We feel an affinity with governance because that's the business we're in. In the 18th century British Parliament, where party affiliations were rather looser than they are now, there was a group of members who could generally be counted upon to support the initiatives emanating from the executive. They came to be known as "the King's friends". This would not be a bad way of describing present-day senior officials. When a government decides upon a certain piece of legislation, it is our job to draft the necessary bill, to carry out much of the public consultation, to supplement the minister in explaining it to parliamentary committees, and to put in place the regulations to implement it. This necessarily entails a commitment to what one is doing. While the legislation at hand may not be the best in the best of all possible worlds, if you believe it serves a public purpose, you want to get on with it. And if you don't — there are always other ways of making a living.

The foregoing must be balanced by one other generalization. While officials are undoubtedly oriented to the business of government, and while we have a substantial empathy with ministers (who have the most impossible job in the country) this does not mean that we are "one hundred and fifty percenters" in our approach to the government of the day. On the contrary: no matter how cordial things may be, a kind of firebreak is generally maintained between officials and ministers. It derives from a recognition that ministers are elected, and we are not — that they are members of a political party, and we are not. A careful listener will notice that ministerial staffs frequently — and with considerable justification — refer to the elected government they serve as "we", while the pronoun customarily used by officials is "they".

I must add that Canadian ministers have generally been scrupulous about respecting the distinction between their role and that of officials. The incidents that could be construed as an attempt to politicize the Public Service have been few and far between.

A Partisan Public Service?

There has been some debate about whether public servants should have the right to engage in partisan political activity. In some jurisdictions in Canada this is permitted, in others it is not. At the federal level, the question is currently before the courts. Decisions about whether federal legislation should be amended are clearly a matter for elected governments, and not for officials. However, I have a word of friendly advice to those who might be tempted by the prospect of partisan combat: you proceed at your own risk.

Political activity by public servants is rather like mixed crews on ships at sea: perfectly possible, but not nearly as much fun as some might think. Having the legal right to work for a political party does not guarantee that no penalties of any kind will be incurred by those who choose to exercise this right. Despite the fact that partisan activity by federal public servants has been prohibited by law for decades, it is not uncommon for incoming ministers to feel a need to satisfy themselves that their officials really are neutral, and to have inquiries made about the possible political linkages of various individuals. Ministers also receive a fair amount of unsolicited information by one channel or another.

When individuals are identified, or even suspected, of having party connections of the wrong kind, there is only so much that a deputy minister can do to protect them — and given the ebb and flow of politics, sooner or later a connection with any political party is going to be of the wrong kind. While the law prohibits firing or demoting such officials, it is of limited use in other, more ambiguous situations, such as choosing between two individuals for a particular assignment when all factors are more or less equal, except that one individual is openly allied with the official opposition. And whatever the *Public Service Employment Act* may say now or in the future, ministers cannot be forced to deal with officials whose loyalty is suspect, or to retain in their office public servants — of whatever rank — who worked to defeat the party of which the ministers are members.

There will, of course, still be consenting adults in the Public Service who are prepared to accept the consequences of ending up on the wrong side after an election. For the rest, however, I would suggest that they approach the question of partisan activity in the same manner that the Anglican prayer book prescribes for marriage: it is "not by any to be entered upon ... lightly or wantonly, but ... discreetly, advisedly, soberly, and in the fear of God".

To conclude: the relationship of deputy ministers and senior officials to elected governments is complicated and ambiguous — rather like the process of governance itself. Yet, if there are few absolutes in the relationship, the main elements become clear enough if one steps back a bit. Officials serve elected governments, but are not of them. We bring to our jobs a good deal of knowledge, a fair capacity for hard work, and as much political neutrality as could reasonably be looked for in humans. If we can no longer be as anonymous as we once were, we also know that we belong only at the edge of the public stage; the centre is reserved for those who earned a place there by getting themselves elected.

The ultimate question, of course, is how well our system has worked. I would say, not badly. Those who assert that the existence of a professional, non-partisan Public Service has constrained the ability of government to respond to changing national needs might consider the record of the past 50 years. It includes the uniquely Canadian system of equalization payments to the provinces put in place in the 1950s, the creation of the modern Canadian welfare state in the 1960s, the responses to the energy issues of the 1970s, and a comprehensive reform of our tax system in the 1980s — plus a number of initiatives on constitutional and official languages matters, which span several decades. That each of these and many other measures were controversial is beside the point. The essence of the picture is that when the Canadian electorate has rendered a verdict, those who have taken office have had at their disposal competent professionals who enabled the government to give practical expression to its decisions.

No one would claim that we officials are a glamorous or exciting lot. But we have in our way contributed to what Canada's constitution calls "peace, order and good government". 🍁

(Continued from page 15)

Changing the Way We Do Business
The seeds for this transformation can be found in the Public Service 2000 initiative. Public Service 2000, however, will fail if it cannot recreate the opportunity for genuine consultation that brings the public back into the decision-making process and allows them to share in the dilemmas that our politicians and public servants have hitherto shouldered on their own.

The process will not be easy; it requires both politicians and public servants to adopt new roles and relationships, and this always raises fears.

To most public servants, consultation has traditionally meant explaining what the government has already decided to do. But in the 1990s, consultation will mean much more. It will include listening to the public's concerns, analyzing how people feel about the issues and understanding why they feel that way.

This is a whole new job for the Public Service, a job that some may consider more proper to the Minister's office. But nothing short of a wholesale change in the purpose and approach to consultation will do. Yes, public servants will have to step into shoes that were once warmed only by political feet, and ministers must be comfortable with this idea and support it.

Honest consultation increases the opportunity for genuine consensus, either on the issue itself or on the need for government to decide arbitrarily among competing interests. Regardless of the issue at hand, these matters can no longer go without a substantial effort at broad-based consultation. Without such groundwork, there is little hope that credibility can be restored to our institutions of government.

Substantial Rewards
To make consultation a fact of life in government, public servants will have to take risks and politicians will have to be willing to give public servants the latitude to make mistakes. But the new relationship can provide many benefits. Let's look at the payoffs:

- a constructive opportunity to bring together in public forums political sensitivity and public service expertise;
- a relationship between ministers, political staff and public servants characterized by mutual respect and cooperation in the formulation of public policy and departmental goals;
- a greater emphasis on problem-solving as opposed to reactive and defensive responses to specific and unique problems; and,
- the restoration of public confidence in our institutions.

Public Involvement Isn't Enough
The restoration of public confidence in our institutions requires more than bringing the public back into issues resolution. It also requires new confidence that government can play a positive role in problem-solving.

If government is to become more flexible and responsive, it will require the political will to give public servants more latitude to adopt innovative problem-solving approaches to deal with business, trade, commercial and social challenges. This will not come easily; the required trust and confidence can be built only over time. In essence, politicians must put much of their credibility directly into the hands of public servants who, in turn, must adopt a new outward-looking orientation in addressing public concerns.

I believe that Public Service 2000 offers the opportunity to help overcome the malaise that has taken hold in Canada. It will not be easy. Nonetheless, the challenge must be faced and the gamble taken, because the status quo cannot continue.

Still Non-partisan
The political-public service dichotomy should remain only in the important sense that public servants are not partisan and should not fill a partisan role. Politicians must clear the way for public servants to take greater responsibility in the debate over issues, the trade-off among options and creative problem-solving before an issue moves to the final stage of political resolution.

If we cannot improve our consultation through more creative freedom and a mandate that allows public servants to explore policy, public confidence in government will continue to erode. The new collaboration is essential if we in Canada are to be sure of a good standard of living and domestic political harmony.

THE BASIC BARGAIN
(*Continued from page 19*)

doing so, because their obligations as public servants are discharged through the chain of accountability and reciprocal obligation that links every employee ultimately with the deputy and with the minister.

I do not say that a public servant should ever condone wrongdoing. None of us can condone wrongdoing in government. If public servants at whatever level become aware of improper or illegal activity, they should inform their superiors immediately, so that the deputy minister can be informed and the proper authorities — external authorities, if appropriate — can be notified at once. If there is a question of illegality, the deputy will inform the police. If it is an administrative matter, deputies themselves will take action. This is the normal operation of the chain of command and the chain of accountability.

One cannot be a public servant unless one is professionally loyal to the government of the day. Of course one may always decide, on moral grounds, not to continue as a public servant. One can resign. But one cannot "blow the whistle" and defend one's actions on ethical grounds.

Conclusions

We are now collectively engaged in a comprehensive renewal of the entire personnel management regime in the Public Service. We are thinking about what motivates us. We are looking at how we work together, at how we can serve the public better, at what we can do to help public servants enjoy more satisfying and rewarding careers. We know our roots, and we're proud of them. What we are now trying to do is define what those basic values mean today, in this Public Service, at this point in history. How can those values sustain us in the future?

In the context of Public Service 2000, we are identifying "new" values — values such as leadership and empowerment — that are central to the wider process of renewal taking place in the Public Service as a whole. In all this, we have kept our focus on people. It is people — individual public servants — who exercise judgement, who are prudent or not, who are efficient or not. It is people who are accountable.

We have been looking — together — at ways to foster the essential element of trust in the relationship between managers and employees. If we really mean what we say when we talk about "people coming first", then we have to empower public servants at all levels. We have to trust them with the authority they need to do their jobs.

What it comes down to is this: you don't apply values to people, or "instill" them in employees; you develop people with a sense of values. That is one of the keys to Public Service 2000 — an emphasis on the central place of the individual public servant in the whole enterprise of public service. Our current process of renewal will have succeeded when the values and standards to which we subscribe are truly those that guide our actions as public servants.

LACK OF SLACK AND OTHER TRENDS
(Continued from page 27)

statements are valued not so much for the end product — the document that finally goes up on the wall — but for the process of creating it.

Major Canadian companies are also seriously discussing the values that underlie their mission statement. Managers have begun to describe their vision of the company in ten or 20 years and the values that they as individuals see as important. While such exercises may seem woolly and philosophical, they do have a concrete purpose. No rule book can describe all possible situations, and managers need the autonomy to make quick decisions bearing huge financial implications. The manager of an oil refinery, for instance, needs to know when an oil spill is significant enough to shut down operations — an act that may cost the company millions of dollars. Clearly, it is absolutely critical that all managers participate widely in prior discussions about the organization's values, vision and mission.

At the Sick Children's Hospital in Toronto, Don Chiro, the Vice President of Personnel, has reduced the personnel manual of the hospital from several volumes to less than 100 pages by spending a lot of time discussing the values, the principles and the philosophy that undergird personnel policy. In the next few years, he intends to reduce the manual to 25 pages.

Another example is provided by the famous case of the tampered Tylenol bottles. The speed with which Johnson & Johnson recalled the product already in retail outlets was no accident; it was a direct result of the time and energy the company had spent in discussing its credo.

Vision and values are important because what really motivates people is personal commitment to ideas. The very best people may have all the ability and the best possible training, but if they lack commitment to the goals and objectives of the organization, if they do not share the vision of the organization, their potential will never be realized.

Vision, values and commitment are the stuff bottom lines are made of.

Jack Welch, CEO of General Electric Corporation, summed up the future evolution of management in a recent interview with *Harvard Business Review.*

Over the past ten years, General Electric has undertaken a major downsizing, bringing its staff of 400,000 to 300,000. In the process, the company has chosen to concentrate on a dozen key industries. When he took over in 1981, Welch articulated a clear vision for GE; he chose 14 industries and determined that the company would rank first or second in the world in each of them.

Welch describes GE's strategic redirection as stressing "speed, simplicity, self-confidence". Good business leaders, says Welch, act quickly, simplify matters and are self-confident — all based on an understanding of the shared vision of the company.

The only way to deal with the workload and quality requirements of the new competitive situation is to pursue these trends — restructure, push decisions down and out, and concentrate more on the common vision, leaving others to do the actual planning and administration.

With a common vision and values, it becomes possible to reduce executive workload while achieving those improvements in quality, customer satisfaction and performance that all organizations will need for their future survival.

THE NEW KID ON THE BLOCK SPEAKS OUT
(Continued from page 42)

were raised in another culture — I refuse to believe that public servants deliberately set out to thwart the legislation.

Here is what you, as managers, can expect from the Access Commissioner's office.

- We will be ready to discuss cases and exemptions at the staff level as fully as possible without compromising our ability to investigate complaints.
- We will emphasize cooperation, discussion and negotiation.
- No adverse findings and no notice of court action will go to a minister before senior officials have been consulted and every effort made to resolve the dispute.
- We will make every effort to be consistent in our approach.

A new Access Commissioner has the luxury of building upon the past, of

stepping back, taking a deep breath and trying new beginnings. And that is good news.

On the other hand, a new commissioner may have to relearn some old lessons, which demands patience on the part of federal managers.

This "Nice Guy" is Not Soft

Yes, we will try to lower the temperature of the debate and go to court less often. Four cases that had been filed in the federal court have already been resolved by finding solutions consistent with the requirements of the Act.

But if I am right and departments are wrong over a given case, the courts will certainly be called into play. Being reasonable and cooperative does not mean standing by and watching the law being flouted.

CHARTING A NEW COURSE

(Continued from page 45)

more significant. The routine tasks of making things are being taken over by mechanical systems, set up and controlled by computers. *Management Today* notes that fewer than ten per cent of the work force will be involved directly in manufacturing by the end of this decade.[1] The creation of wealth will depend on adding service to the products that the computerized systems produce — service in design, adaptation, maintenance and use. And this will directly involve human resources. The value added by employees could make all the difference in competitive performance.

The Human Resources Issues: Survival of the Fittest

The top five issues confronting human resources management are:

- linking human resources plans to the strategic plan;
- leadership;
- productivity improvement;
- quality of products and services; and,
- performance measurement.

These are all broad issues, part and parcel of the overall structure and raison d'être of an organization, and they underscore human resources management's long-term and strategic orientation.

Plans: Most human resources managers think that integrating human resources planning into the overall corporate plan is imperative for business success. Many well-conceived business plans, they point out, have gone awry because the human resources implications of a strategic move were not factored into the equation. Linking human resources planning to the organization's strategy is vital because it fosters the development of human resources strategies that parallel and support the firm's business plan. For example, the employee characteristics that the firm and its human resources policies cultivate and reward will be very different if the company adopts an entrepreneurial strategy than if the organization seeks to rationalize and maximize profits.

In the case of the entrepreneurial strategy, the organization would cultivate innovation and risk-taking. It would be future-oriented, encourage high employee participation and recognize the accomplishments of groups rather than single individuals. The performance appraisal process would be loosely designed and would emphasize results.

In contrast, the profit maximization strategy would call for employees to focus on high output, low risk and highly repetitive behaviour over the short term. The performance appraisal process most suitable in this case would focus on results criteria, would require little employee involvement and would centre on evaluating the individual.

If the company's human resources function is being responsive to the organization's needs, all facets of human resources administration — recruitment, selection, training and development — must be adapted to fit its strategy.

Leadership: For most human resources managers, the issue of leadership is crucial. If they are to survive, most organizations will have to significantly change the way they operate — and human resources managers see themselves as agents of change in management style, organizational design, work structures and corporate culture. Management may put into place the best possible systems and work organization, but unless employees cooperate, unless they are turned on by the idea of using all their talents to the maximum potential, nothing lasting will come of it.

Employee involvement and employee recognition are two other important issues where human resources executives can provide leadership. Employee involvement — leading employees to identify with the company and its objectives — can be achieved by instituting practices that draw the employee into setting the company's objectives.

Moreover, while tangible rewards are important in identifying both corporate success and personal success, more emphasis should be placed on recognition. Formal recognition programs are important, but the two-minute phone call from the general manager or the president, expressing appreciation of an employee's innovative ideas, can be a powerful and motivating tool.

Productivity Improvement: Productivity improvement will have major implications, not only in terms of specific programs directed towards productivity enhancement, but also in broader areas like organizational structure, compensation schemes, motivation, training and development, and the work environment. Although Canada's productivity remains high and the country is still capable of sustaining a high standard of living, it is not maintaining the high productivity growth of some other western countries. With higher productivity from certain competitors in the developed world and the dynamic entry of newly industrialized countries into world markets, international competition is bound to intensify.

Work organization and design are two areas where human resources can make a significant contribution towards improving productivity. Traditionally structured work (where employees' tasks and responsibilities are described in detail) blocks creativity, restricts their ability to contribute and affects productivity. Productivity definitely increases when, instead of asking an employee to do a particular task, we require that the employee add value to the product. The objective of this approach is to encourage employees to use all their talents and give them the opportunity to do so, rather than asking them to subordinate everything other than what is needed to do a specific job described in fairly narrow terms.

Traditional work is gradually giving way to a broader concept. Nowadays, the operators of a production process not only monitor the process, they also schedule work shifts and overtime, order components and schedule delivery of raw materials, and evaluate the performance of their peers and co-workers.

Quality: Enhancing the quality of an organization's products and services is imperative to survival in the new business

environment. Quality will be a major component in taking advantage of market opportunities both in North America and in world markets. Quality is driven by the marketplace, by competition and by the customer. As a consequence, quality improvement and better customer relations are a business necessity. And quality begins at home. Without a quality workforce and a workforce committed to quality, organizations cannot produce quality products and services. All employees who have anything to do with the value-added chain that a product passes through add quality to the product. And when it comes to service, everyone in the organization, from the CEO to the sweeper, makes a difference.

Consequently, human resources has a role in building quality into an organization's culture and operations.

Other issues: The employer-employee relationship today is characterized by insecurity and uncertainty. This is true for all levels of employees, including middle and senior managers. As a result, gaining, recognizing and maintaining the commitment of employees is an increasingly frequent issue. In fact, in the years ahead, compensation, benefits and labour relations may take a back seat to fostering employee commitment. Gone are the days when policies and practices are developed for the long term. Turbulent business environments will require managers to tear down present structures and rebuild them without missing a beat. Policies may therefore change drastically as the business environment changes. This adds to employee uncertainty.

If we judge by staff size alone, human resources as a function has stabilized. There are several reasons why the function is not a target for reduction. First, organizations have already streamlined their staff functions and have, in fact, reduced their relative size. Second, human resources management is viewed by senior management as an important ally in enhancing the organization's business results. Third, the government has increased regulations in such areas as pay equity, employment equity, occupational health and safety. This requires staff commitment in order to ensure compliance.

In the final analysis, then, an organization's people will be its most important strategic resource and its human resources management function will move to centre stage. Because it will be up to the human resources manager to come up with innovative ways to recruit and retain a talented and motivated work force to keep the organization competitive.

Note

1 "The Human Dimension", *Management Today*, November 1988.

A HUMAN DIMENSION TO QUALITY
(Continued from page 47)

What this means to us is making sure that everyone in the company is aligned toward the same goal: ultimate quality in every single aspect of our business — from answering the phones, to closing a deal, to reporting to an internal committee. Perhaps most importantly, it means managing employees with quality goals in mind. And that's where managing workplace diversity comes in.

Defining our Goals

Employment equity means establishing results-oriented programs to correct historical imbalances. At Xerox, our first step toward establishing such programs was to identify the groups at all job levels and categories whose representation we wanted to increase: women, native Canadians, people with disabilities and visible minorities. Our first efforts were aimed at women. In the mid-1970s, we began to track the number of women and men at all job levels and job categories. Once we had those numbers, we drew up objectives for hiring women. By the early 1980s we had set specific targets; we wanted to ensure that 30 per cent of our new sales hires were female, and we wanted to see women comprise 35 per cent of our professional and management ranks.

Because so few women at that time were in sales, we set about hiring women for sales positions. In equipment service — an area very few women traditionally enter — we set a target of two female

hires per year per branch and later amended that to a percentage more representative of college and university graduates. Servicing the complex technology found in Xerox products requires a high level of electronics training — training not many young women acquired at the college level. Therefore, as part of our employment equity strategy, we worked with community colleges to encourage female students to take these courses so that our pool of potential service employees would be broader. We did the same type of thing in other fields — such as computer programming and accounting — not traditional for women. And we trained our managers specifically to raise their awareness of our employment equity goals.

We also developed a policy that women should be promoted in proportion to their levels in the population. And, as part of our succession planning system, we included a specific focus on upwardly mobile females so that when an opening came up, we could ensure that promotable women would move forward.

Results have been very gratifying. In 1977, less than one-quarter of our professional staff was female. Today, that number is almost half. In 1982, ten per cent of our managers were women; today, they make up 18.5 per cent. We have a vice-president, four directors and eight senior managers who are women. In sales, the percentage of women has increased from just eight per cent in 1977 to 29 per cent today. And in service, women's representation has grown from zero just ten years ago to 156 — or eight per cent — now.

We are participating in a program sponsored by the Canadian Council for Native Business. This is an internship program aimed at giving native Canadians an opportunity to gain skills and knowledge about the business world that can be put to use in the native community. So far, we have had four interns, each of whom has gained 12 to 18 months' experience in our offices. We would like to expand our efforts in this area, and the opportunity offered by the Canadian Council for Native Business gives us experience working with a group we have targeted as important in our workplace diversity management. It will also enable us to develop the benchmarks we need to set the same kind of specific hiring and promotion targets that we did with women.

To address the needs of employees with disabilities, we began by hiring disabled students — as part of a summer co-op program — to conduct a physical demands analysis of jobs at Xerox and to prepare for our initial employee census. We also conducted a facilities accessibility study in all of our locations. We were surprised by the results. Many of us had thought our buildings were perfectly accessible for people with disabilities. We found we had to make alterations — to access ramps, to doors, to desks and other equipment. Currently, we are actively pursuing the employment of people with disabilities by working with the March of Dimes and similar organizations.

Sometimes, a little flexibility is all that's needed to enable a disabled person to contribute effectively. We have one individual on staff who has impaired mobility. Because it was difficult for him to get to the office in bad weather, we gave him the equipment to create an office in his home so that he can work from there on stormy days. For an individual with a visual impairment, we have purchased special equipment to enlarge the print size on a computer screen.

To give us a fix on the diversity of our workforce, we conducted an internal census, asking our employees to volunteer answers to several questions. Our census data show us that the representation of minorities at many job levels and categories matched that of the Canadian population. That may be partly a result of the training we've given managers on employee diversity, and it may be partly due to the fact that in the early 1980s we opened our doors both to minorities and to women by recruiting on campus and aiming our hiring strategies toward those groups.

We will continue to keep careful track to make sure that fair representation of minorities continues — particularly as the employee pool changes dramatically in the years to come.

Only the Beginning
But hiring from target groups is just the beginning. It is equally important to manage these diverse people so that both they and you, as an employer, achieve maximum benefit. And that involves a commitment to certain key fundamentals — a commitment I believe all managers in all organizations in the 1990s must make.

First, we must try to understand the subtleties of discrimination. Everyone has prejudices — an inevitable by-product of growing up in certain cultures at certain times. For example, some managers still believe that Asian-Canadians are by nature good technicians, and will pass Asian-Canadians over for managerial jobs. It's essential to admit to these biases so that we can work with employees from different cultures to overcome prejudice.

Second, we must continue to work at eliminating systemic barriers to employment: barriers like height and weight restrictions, word-of-mouth hiring, refusal to recognize foreign credentials, culturally-biased testing or lack of accommodation for the physical needs of people with disabilities. All of these things limit access to an enormous pool of talent and skill.

And third, we must train managers to manage all people. We are all familiar with those short training sessions on what some might call "race relations" or "managing women". I don't believe they are enough to enable people to manage diversity. Instead, managers must be trained to recognize differences, and to motivate and support employees as individuals.

Often, that means making an effort to understand and work with cultural differences. In some cultures, for example, self-promotion or assertiveness — looked on as pluses in the white mainstream — are considered bragging or distasteful. As a manager, you need to know that, so that you can use methods other than simply asking to find out what skills an employee from such a culture may have.

Finally, we all — business and government alike — need to develop better programs to recruit and manage a diversified workforce. We're starting ... but all successful organizations need to show Canadians that we really are committed to diversity, so that we can attract and keep the best minds available.

Getting the best from those minds is what managing diversity effectively is all about.

TAKING THE FIELD TOGETHER
(Continued from page 50)

High Stakes
We recognize that the great majority of new employment in this country arises from the small business sector, and we reject the myth of the "sure thing". While we know that some of the most honest and determined efforts will fail, the regional bottom line will determine overall success. We are seeking not just to raise the average per capita income in the Atlantic Region, we want to raise the average earned income.

Statistics confirming that we are succeeding are hard to come by. After all, long-term economic trends can't be measured in the short term. But there are some reassuring indications that we're on the right road; in 1988, earned income in the Atlantic region increased from 68 per cent of the national average to just over 70 per cent. And according to Statistics Canada, capital spending in the region increased by 15.1 per cent in 1989, compared with 11.1 per cent for Canada as a whole. Atlantic Canadian expenditures on machinery and equipment in the same year rose by 25.4 per cent.

Reading the Writing
There are other measures that tell us ACOA is putting its money into sound investment. The Federal Business Development Bank, for example, recently conducted a study on funding patterns in Canadian small business, using Statistics Canada data gathered

from 15,000 companies. The percentage of funding derived from operations (in other words, profits ploughed back into the business) amounted to 37 per cent in Atlantic Canada — second only to Quebec (with 40 per cent).

But, since our mission in not to offer the temporary assistance of a handout, but to help the gathering momentum of a hand up, it will be several years before ACOA can say, "We did it!" rather than "We're convinced we're doing it."

ACOA was established in June of 1987, and its entrepreneurial thrust formalized in February 1988 as the ACTION Program. There are actually four roles encapsulated in the ACOA mandate, the others being *advocacy, cooperation* and *coordination.*

Like the Department of Western Economic Diversification, we speak as an advocate for our region. We were founded to undertake the bulk of federal responsibilities arising from federal-provincial agreements, projects and programs, but our role now extends well beyond that mandate to include virtually any area where private and public sector cooperation can benefit Atlantic Canada. Coordinating all federal programs and policies in a way that they best serve our four provinces is also an important part of our mission.

The ACTION Program is charged with direct financial assistance to small- and medium-sized businesses, sharing risks with entrepreneurs. We feel the program is well-named. As of March 31st, 1990, we've received 15,026 applications for funds and approved 6,770 projects from business service industries through manufacturing, commercial research, tourism and several other categories. Our records show 18,975 jobs were created and 20,368 others were maintained through these initiatives. From the outset, this has meant processing cases at approximately ten times the rate preceding Atlantic economic development agencies and departments had done — not easy, but, as our people have discovered, possible.

I know that Canadians from coast to coast have the competitive spirit in great measure. But so does the rest of the industrial world. A study conducted by World Economic Forum of Switzerland ranked Canada fourth after Japan, Switzerland and the United States. Interestingly, when our competitiveness is broken down by individual criteria, we rank a proud second in terms of human resources.

Our job at the Atlantic Canada Opportunities Agency is to make the most of this strength, teaming up with the entrepreneurs of our region so that they don't have to waste any of their competitive energy running uphill or, worse still, think about leaving for more level playing fields. It's a team that can indeed exist — and one to which my colleagues and I are proud to belong.

MY ADVENTURES IN PURGATORY
(Continued from page 55)

with the time constraints senior managers in line departments face, there is seldom the opportunity to do so. My Treasury Board experience forced more comprehensive information upon me than I would have been able to obtain otherwise.

Unlimited Impact

Now that I'm back in my element, working in regional operations, it is the rare day that some aspect of my experience doesn't pay dividends. Knowledge of process, appreciation for the broad horizontal impact of policies and resource allocations, an understanding of how to present information for greatest effect, familiarity with the inner workings of the evaluative agencies — they all have a direct impact on my ability to manage day-to-day functions.

There is, and will continue to be, a need for managers to guide organizations through changing and difficult times; there will also be the opportunity and necessity for them to make informed risk-taking decisions. As the Public Service goes through a period that demands more creativity to increase efficiency and effectiveness, managers will be challenged as never before.

I believe the knowledge and experience I gained has been of direct benefit both to me and to my organization, and that others could similarly benefit from central agency assignments. They offer the potential for helping to develop better managers.

On reflection, the assignment may have scorched many of my perceptions of Treasury Board, but purgatory it was not!

LES RÉSULTATS D'ABORD
(Suite de la page 53)

directeurs d'établissement, aux directeurs de district de la libération conditionnelle, aux directeurs généraux et à tous les autres gestionnaires, en français ou en anglais selon le cas. Notre liste de distribution compte maintenant plus de 110 noms. La vérification interne du SCC n'est donc pas qu'un agent dans l'obligation de rendre compte, elle agit également comme agent de communication, de changement et d'amélioration.

Ce n'est pas bien agréable pour des gestionnaires d'apprendre que leurs programmes ne vont pas aussi bien qu'ils ou elles le pensaient ou que les contrôles sont insuffisants. C'est pourquoi il est d'autant plus important que les gestionnaires ne perçoivent pas les vérificateurs comme des fouineurs qui ne cherchent qu'à leur compliquer la vie. Nous voulons que les vérificateurs soient considérés comme des experts et comme des collègues qui veulent aider les gestionnaires à débusquer les problèmes réels ou éventuels en ayant recours à des méthodes professionnelles, à des recherches et à de franches discussions.

L'énoncé de mission du SCC a été notre source d'inspiration. Il a établi notre obligation de rendre compte. En faisant nôtres les principes qu'il contient, nous pouvons jouer un rôle vital dans le cadre général des responsabilités du Service correctionnel du Canada.

Les résultats et la créativité continuent de guider nos pas.

UN SÉJOUR AU PURGATOIRE
(Suite de la page 55)

je n'en comprenais pas véritablement la nature, ni la nécessité, avant d'avoir participé moi-même au processus. C'est un peu comme la différence qui existe entre des enfants qui savent lire et écrire parce qu'ils ont appris les mots par cœur et ceux qui ont acquis la même aptitude parce qu'ils comprennent les rudiments de la phonétique et de la langue écrite. Dans le premier cas, ils pourront se tirer d'affaire dans la plupart des situations où ils seront appelés à lire, alors que dans le deuxième, ils pourront exceller.

Il est bien sûr possible d'acquérir une bonne part de ces connaissances par la lecture et des conversations approfondies avec des personnes d'expérience en la matière. Toutefois, les hauts fonctionnaires des ministères d'exécution ont rarement l'occasion de le faire, faute de temps. Mon expérience au Conseil du Trésor m'a permis d'assimiler des informations plus complètes que je n'aurais jamais pu obtenir autrement.

Effet illimité

Maintenant que je suis de retour aux opérations régionales, il est rare que je ne puisse mettre à profit mon expérience d'une façon ou d'une autre. La connaissance des processus, la compréhension des vastes répercussions des politiques et des affectations de ressources, la capacité de présenter l'information de manière à obtenir les meilleurs résultats, la compréhension des rouages internes des organismes d'évaluation — voilà autant d'atouts qui m'aident à mieux gérer mes activités quotidiennes.

Les gestionnaires auront toujours un rôle à jouer pour guider les organisations à travers les changements et les difficultés; ils et elles seront également appelés à prendre des décisions éclairées qui entraînent des risques. En cette période où la fonction publique mise sur la créativité pour améliorer son efficacité et son efficience, les gestionnaires seront plus que jamais mis à l'épreuve.

Je suis convaincu que les connaissances et l'expérience que j'ai acquises ont été très utiles pour moi-même et pour mon organisation. D'autres personnes pourraient aussi tirer profit de ce genre d'affectations qui offrent une bonne occasion de parfaire le développement des gestionnaires.

Bon nombre des idées préconçues que j'entretenais à propos du Conseil du Trésor sont parties en fumée, mais après mûre réflexion, mon affectation n'avait vraiment rien d'un séjour au purgatoire!

majorité des nouveaux emplois créés au pays le sont dans la petite entreprise, et nous rejetons le mythe du « coup sûr ». Nous savons que certains des efforts les plus honnêtes et les plus acharnés n'aboutiront pas, mais c'est sur le résultat régional qu'il faudra juger le succès global. Notre but n'est pas d'augmenter seulement le revenu moyen par habitant de la région Atlantique, nous voulons augmenter le revenu moyen effectivement gagné.

Il n'est pas facile de trouver les statistiques qui pourraient confirmer notre succès. Après tout, les tendances économiques à long terme ne peuvent se mesurer à court terme. Mais il y a des signes encourageants : en 1988, le revenu gagné dans la région atlantique est passé de 68 pour 100 de la moyenne nationale à un peu plus de 70 pour 100. Et, selon Statistique Canada, les dépenses en immobilisations dans la région ont augmenté de 15,1 pour 100 en 1989, contre 11,1 pour 100 pour le Canada dans son ensemble. Dans la même année, les dépenses d'équipement ont augmenté de 25,4 pour 100 dans le Canada atlantique.

Lire les signes

D'autres signes démontrent que l'APECA a bien placé son argent. Par exemple, la Banque fédérale de développement a récemment fait une étude sur les modes de financement dans les petites entreprises canadiennes, à partir de données recueillies par Statistique Canada auprès de 15 000 compagnies. Le pourcentage de financement provenant des opérations (c'est-à-dire les profits réinvestis) s'élevait à 37 pour 100 dans le Canada atlantique — la région étant devancée seulement par le Québec dont le pourcentage atteignait 40 p. 100.

Toutefois, comme notre mission n'est pas de « donner un poisson au pêcheur mais bien de lui apprendre à pêcher », il faudra attendre quelques années encore avant que l'APECA puisse clamer : « Ça y est, c'est gagné ! », au lieu de « Nous sommes sur la bonne voie ».

L'APECA a été créée en juin 1987, et son orientation vers l'esprit d'entreprise a officiellement été formulée dans le programme ACTION en février 1988. Sa mission comprend actuellement quatre volets dont les trois autres sont la *promotion,* la *coopération* et la *coordination.*

Tout comme le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest, nous faisons la promotion de notre région. À l'origine, nous devions prendre en charge l'essentiel des responsabilités découlant des ententes, des projets et des programmes fédéraux-provinciaux, mais notre rôle actuel déborde largement ce cadre pour englober pratiquement tous les domaines où la coopération des secteurs privé et public peut profiter au Canada atlantique. Un autre aspect important de notre mission consiste à coordonner les politiques et les programmes fédéraux de manière qu'ils servent au mieux les intérêts de nos quatre provinces.

Le programme ACTION s'occupe de l'aide financière directe aux petites et moyennes entreprises, les risques étant partagés avec les entrepreneurs. Nous croyons que le programme porte bien son nom. En effet, au 31 mars 1990, nous avions reçu 15 026 demandes de financement et approuvé 6 770 projets aussi bien dans le secteur tertiaire que dans le secteur de la fabrication, de la recherche commerciale, du tourisme et dans plusieurs autres domaines. Nos dossiers indiquent que ces initiatives ont permis de créer 18 975 emplois et d'en conserver 20 368 autres. Pour y parvenir, nous avons dû dès le départ traiter les demandes dix fois plus rapidement que n'avaient pu le faire les autres agences et ministères qui s'étaient occupés du développement économique de l'Atlantique avant nous. Cette tâche n'a pas été facile, mais comme nos employés ont pu le constater, c'est chose possible.

Je sais que les Canadiens d'un océan à l'autre ont une bonne dose d'esprit de compétition. Mais c'est monnaie courante dans le monde industrialisé. Une étude réalisée par le Forum économique mondial, en Suisse, plaçait le Canada au quatrième rang derrière le Japon, la Suisse et les États-Unis. Il est intéressant de constater que parmi les critères utilisés pour évaluer notre pouvoir concurrentiel, nous occupons le deuxième rang en ce qui a trait aux ressources humaines. Voilà de quoi être fiers!

Notre rôle à l'Agence de promotion économique du Canada atlantique est de tirer le meilleur parti possible de cet avantage, en faisant équipe avec les entrepreneurs de la région pour qu'ils et elles ne gaspillent pas leur énergie de compétition à essayer de se tenir à flot ou, pire encore, à rêver de mener leur barque vers d'autres cieux. Mes collègues et moi-même sommes fiers d'être associés à cette équipe gagnante.

surtout au fur et à mesure des changements spectaculaires que subira le bassin d'employés dans les années à venir.

Ce n'est qu'un début

Mais l'embauche au sein des groupes-cibles n'est qu'un début. Il est tout aussi important de gérer ces personnes diverses de façon qu'elles en tirent le meilleur profit, tout comme vous, d'ailleurs, en tant qu'employeur. Cela suppose un engagement envers certains principes fondamentaux, un engagement que, je crois, tous les gestionnaires de toutes les organisations doivent prendre dans les années 90. Primo, nous devons essayer de comprendre les subtilités de la discrimination. Tout le monde a des préjugés — c'est là un sous-produit inévitable de notre insertion dans une certaine culture à une époque donnée. Par exemple, certains cadres croient toujours que les Canadiens d'origine asiatique sont par nature de bons techniciens et les omettront pour les postes administratifs. Nous devons absolument reconnaître ces partis pris si nous voulons travailler avec des employés de cultures différentes et surmonter les préjugés.

Secundo, nous devons continuer à travailler pour éliminer les obstacles systémiques à l'emploi, telles que les restrictions de grandeur et de poids, l'embauche sur recommandation, le refus de reconnaître les titres de compétence étrangers, les tests culturellement faussés ou le manque d'adaptation aux besoins physiques des personnes handicapées. Tous ces obstacles limitent l'accès à un vaste répertoire de talents et de compétences.

Tertio, nous devons former les gestionnaires pour qu'ils et elles apprennent à gérer toutes les personnes. Nous connaissons bien ces brèves séances de formation portant sur ce que d'aucuns pourraient appeler les « relations raciales » ou la « gestion des femmes ». Je ne les crois pas suffisantes pour permettre aux gens de gérer la diversité. Les gestionnaires doivent plutôt être formés à reconnaître les différences et à motiver et appuyer les employés en tant que personnes. Cela signifie qu'il faut souvent faire un effort pour comprendre les différences culturelles et apprendre à s'y adapter. Dans certaines cultures par exemple, la mise en valeur ou l'affirmation de soi — considérées comme des atouts dans le groupe dominant de race blanche — sont perçues comme étant de la vantardise ou de mauvais goût. Les gestionnaires doivent en être conscients pour pouvoir adopter, lors d'entrevues avec des employés appartenant à ce type de culture, d'autres méthodes que celle qui se borne à demander aux candidats de faire état de leurs compétences.

Enfin, que nous soyons de l'entreprise privée ou du gouvernement, nous avons tous et toutes besoin d'élaborer de meilleurs programmes pour recruter et gérer une main-d'oeuvre diversifiée. Nous avons commencé ... mais toute organisation qui se respecte doit montrer aux Canadiens que la diversité nous tient réellement à cœur afin que nous puissions attirer et garder les gens les plus brillants.

Faire fructifier ces meilleurs talents, voilà ce à quoi aspire la gestion efficace de la diversité.

L'UNION FAIT LA FORCE

(Suite de la page 50)

ce sont des gens courageux, qui n'hésitent pas à s'aventurer là où d'autres craindraient de le faire.

Mais — et là l'affaire se corse — les entrepreneurs sont aussi extrêmement mobiles, ce qui n'est généralement pas le cas des Canadiens de l'Atlantique. Les statistiques révèlent que les habitants des quatre provinces à l'extrémité Est du pays sont plus souvent propriétaires de leur domicile que les autres Canadiens, et sont moins enclins à déménager.

Garder les entreprises au Canada atlantique

J'en déduis que l'APECA fait affaire avec des gens qui, Canadiens de l'Atlantique de cœur, souhaiteraient rester dans leur région mais qui, parce qu'ils sont aussi des entrepreneurs, sont prêts à aller là où l'occasion se présente. On peut en conclure que la mission de l'APECA consiste à créer un climat propice à retenir dans la région sa ressource économique la plus précieuse. Le syndrome de « l'exode vers l'ouest » est déjà assez inquiétant lorsqu'il s'empare des travailleurs, mais la possibilité de voir s'éloigner les gens qui sont les mieux placés pour susciter une activité économique nouvelle dans le Canada atlantique est encore plus troublante.

Enjeux de taille

Nous sommes conscients que la vaste

Nous avons aussi adopté une politique d'avancement des femmes fondée sur leur représentation dans la population. Dans le cadre de notre système de planification de la relève, nous nous sommes intéressés tout particulièrement aux femmes qui présentaient des possibilités d'avancement pour doter les postes qui se libéraient.

Les résultats ont été des plus satisfaisants. En 1977, moins du quart de notre personnel professionnel était féminin. Aujourd'hui, ce nombre se rapproche de la moitié. En 1982, 10 p. 100 de nos cadres étaient des femmes; aujourd'hui, ce pourcentage atteint 18,5 p. 100. Notre effectif comprend une vice-présidente, quatre directrices et huit cadres supérieurs féminins. Dans la vente, le pourcentage de femmes est passé du faible 8 p. 100 en 1977 à 29 p. 100 aujourd'hui. Dans le secteur des services, l'effectif féminin, qui était inexistant il y a à peine 10 ans, se monte à 156 (soit 8 p. 100) à l'heure actuelle.

Nous participons à un programme parrainé par le Conseil canadien pour le commerce autochtone. Il s'agit d'un programme de stage visant à donner aux autochtones canadiens l'occasion d'acquérir sur le monde des affaires des connaissances et des compétences pouvant être mises à profit dans la collectivité autochtone. Nous avons jusqu'à présent reçu quatre stagiaires qui ont tous acquis de 12 à 18 mois d'expérience dans nos bureaux. Nous aimerions accroître nos efforts dans ce domaine, et la chance offerte par le Conseil canadien pour le commerce autochtone nous donne une expérience de travail avec un groupe que nous avons défini comme important pour notre gestion de la diversité en milieu de travail. Elle nous permettra aussi de poser les jalons nécessaires pour fixer le même genre d'objectifs précis d'embauche et d'avancement que pour les femmes.

Pour répondre aux besoins des employés handicapés, nous avons commencé par engager des étudiants handicapés (dans le cadre d'un programme coopératif d'emplois d'été) pour effectuer une analyse des exigences physiques des emplois chez Xerox et nous préparer pour notre recensement initial des employés. Nous avons aussi exécuté une étude d'accessibilité des installations dans toutes nos succursales. Nous avons été surpris des résultats. Beaucoup d'entre nous pensions que nos immeubles étaient parfaitement accessibles aux personnes handicapées. Nous avons constaté que nous devions apporter des modifications aux rampes d'accès, aux portes, aux bureaux et à d'autres éléments de notre équipement. Nous nous efforçons actuellement d'engager des personnes handicapées en travaillant avec la Marche des dix sous et des organismes semblables.

Il suffit parfois d'un peu de souplesse pour permettre à une personne handicapée d'apporter une contribution efficace. Nous comptons dans notre personnel un employé dont la mobilité est limitée. Comme il lui était difficile de se rendre au bureau par mauvais temps, nous lui avons donné l'équipement nécessaire à l'aménagement d'un bureau chez lui pour lui permettre de travailler à la maison les jours d'intempéries. Par ailleurs, pour aider une personne souffrant d'un handicap visuel, nous avons acheté un dispositif spécial grossissant les caractères sur écran d'ordinateur.

Pour faire le point sur la diversité de notre main-d'œuvre, nous avons procédé à un recensement interne, en demandant à nos employés de répondre volontairement à plusieurs questions. Les données recueillies nous indiquent que la représentation des minorités à de nombreux échelons et dans beaucoup de catégories reflète celle de la population canadienne. Cela est sans doute en partie attribuable à la formation que nous avons donnée à nos cadres en matière de diversité du personnel et au fait qu'au début des années 80, nous avons ouvert nos portes aux minorités et aux femmes en recrutant sur les campus et en axant nos stratégies d'embauche sur ces groupes.

Nous continuerons de suivre la situation de près pour assurer le maintien d'une représentation équitable des minorités,

POUR UNE DIMENSION HUMAINE DE LA QUALITÉ
(Suite de la page 47)

vers une amélioration constante et permanente. Nous distinguons dans la qualité une dimension humaine vitale pour la capacité de toute compagnie de donner satisfaction à sa clientèle, et c'est au prix d'une gestion du personnel différente de celle qui s'est faite dans le passé qu'on pourra tirer le maximum de cette dimension humaine. Les employés ont besoin de soutien plutôt que de supervision ... ils ont besoin d'être écoutés ... ils ont besoin d'outils et de formation pour accomplir efficacement leur travail. Pour donner à nos employés ces outils — et permettre aux cadres de s'acquitter de leurs fonctions de gestion dans cette nouvelle culture d'entreprise — nous avons mis en oeuvre un programme intitulé « Le leadership dans la qualité ».

De façon concrète, cela signifie que nous devons veiller à ce que tout le monde vise le même but : la qualité à toutes les étapes de notre travail, qu'il s'agisse de répondre au téléphone, de conclure un marché, ou de déposer un rapport devant un comité interne. Et ce qu'il y a peut-être de plus intéressant, cela signifie gérer notre personnel en gardant à l'esprit des objectifs de qualité, d'où l'importance de gérer la diversité en milieu de travail.

Définir nos buts

L'équité en matière d'emploi suppose l'établissement de programmes de redressement des déséquilibres antérieurs. Chez Xerox, notre première étape en ce sens a consisté à définir, à tous les échelons et dans toutes les catégories professionnelles, les groupes dont nous souhaitions augmenter la représentation : les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles. Nos premiers efforts ont porté sur les femmes. Au début des années 70, nous avons entrepris de dénombrer les femmes et les hommes à tous les échelons et dans toutes les catégories. Une fois les résultats obtenus, nous avons établi des objectifs pour l'embauche des femmes. Dès les début des années 80, nous avions fixé des objectifs précis; nous voulions faire en sorte que 30 p. 100 des personnes nouvellement engagées pour la vente soient des femmes, et atteindre une représentation féminine de 35 p. 100 chez nos professionnels et nos administrateurs.

Comme à ce moment-là très peu de femmes travaillaient dans la vente, nous avons décidé d'en engager pour doter les postes dans ce secteur. Dans le secteur de la maintenance — là où traditionnellement très peu de femmes étaient engagées — nous nous sommes fixés comme objectif d'engager deux femmes par année, par succursale. Par la suite, nous avons modifié cet objectif et fixé un pourcentage qui se rapprochait de la moyenne enregistrée par les finissantes des collèges et des universités. La complexité de la technologie chez Xerox exige une formation poussée en électronique, formation que peu de jeunes femmes acquéraient au niveau collégial. Dans le cadre de notre stratégie d'équité en matière d'emploi, nous avons donc travaillé avec les collèges communautaires en vue d'encourager les étudiantes à s'inscrire à ces cours afin d'élargir notre bassin de candidats et de candidates pour le secteur des services. Nous avons eu recours à la même stratégie dans d'autres domaines non traditionnels pour les femmes — notamment en programmation et en comptabilité. Nous avons en outre donné à nos cadres une formation spécialisée destinée à les sensibiliser à nos buts concernant l'équité en matière d'emploi.

travail et les heures supplémentaires, commandent les pièces, établissent le calendrier de livraison des matières premières et évaluent les résultats de leurs pairs et de leurs collègues.

La qualité : Pour qu'une entreprise puisse se maintenir dans le nouveau contexte commercial, elle doit absolument miser sur la qualité de ses produits et de ses services. La qualité deviendra un facteur déterminant pour profiter des possibilités du marché, que ce soit en Amérique du Nord ou ailleurs dans le monde. La qualité est déterminée par le marché, la concurrence et la clientèle. En affaires, il est donc nécessaire de miser sur l'amélioration de la qualité et des services à la clientèle. Et la qualité commence au sein même de l'entreprise. Grâce à une main-d'œuvre qualifiée qui se dévoue à la qualité, l'entreprise peut offrir des produits et des services de choix. Tous les employés qui ont un rôle à jouer dans la valeur ajoutée d'un produit contribue à la qualité du produit final. Et quand il est question du service, c'est tout le personnel de l'organisation — depuis la présidente-directrice générale jusqu'au balayeur — qui fait la différence.

Par conséquent, les ressources humaines sont importantes lorsqu'il s'agit de marier la qualité à la culture et aux activités d'une entreprise.

Autres questions : De nos jours, l'insécurité et l'incertitude marquent les relations employeur-employés. Les employés de tous les niveaux, y compris les cadres intermédiaires et supérieurs, vivent cette réalité. Susciter, reconnaître et conserver le dévouement des employés sont des questions qui prennent de plus en plus d'importance. Il est d'ailleurs possible que dans les années à venir on se préoccupe moins de rémunération, d'avantages sociaux et de relations de travail pour s'intéresser davantage à l'engagement des employés. Finie l'époque où l'on formulait des procédures à long long terme. L'effervescence qui s'est emparée du monde des affaires forcera les gestionnaires à faire table rase des structures actuelles pour en rebâtir de nouvelles, sans faire de faux pas. Il se peut fort bien que les politiques changent radicalement pour s'adapter aux changements qui bouleversent le monde des affaires. Cela n'est pas pour rassurer les employés.

À en juger par ses effectifs, la fonction des ressources humaines s'est stabilisée. Elle n'est pas visée par les compressions de personnel et cela, pour diverses raisons. Tout d'abord, les entreprises ont déjà allégé leurs structures fonctionnelles, diminuant ainsi l'importance relative de celles-ci. Ensuite, la haute direction voit dans la gestion des ressources humaines un allié de choix pour augmenter le rendement de l'entreprise. Enfin, le gouvernement a accru la réglementation dans les secteurs tels que la parité salariale, l'équité en matière d'emploi, la santé et la sécurité au travail. Or, il faut qu'il y ait en place du personnel pour surveiller l'observation de ces règlements.

Finalement, puisque les employés sont les acteurs principaux d'une entreprise, la gestion des ressources humaines occupera dorénavant l'avant-scène. Il lui faudra trouver des façons novatrices de recruter et de maintenir en poste une main-d'oeuvre talentueuse et dévouée pour que l'entreprise reste concurrentielle.

Note

1 "The Human Dimension", *Management Today*, novembre 1988.

Si l'entreprise opte pour la première stratégie, elle favorisera l'innovation et le goût du risque. Elle sera tournée vers l'avenir, encouragera une grande participation des employés et valorisera les réalisations de groupes plutôt que les réussites individuelles. Le mécanisme d'évaluation sera très souple et mettra l'accent sur les résultats.

À l'opposé, une stratégie axée sur l'optimisation des profits exigera que les employés misent sur une production élevée, minimisent les risques et adoptent, à court terme, un comportement routinier. Dans ce cas, le mécanisme d'évaluation du rendement insistera davantage sur les résultats, nécessitera peu de participation de la part des employés et se concentrera sur l'évaluation de la personne.

Si la fonction des ressources humaines de l'entreprise est bien adaptée aux besoins de cette dernière, tous les aspects de l'administration des ressources humaines — recrutement, sélection, formation et perfectionnement — doivent être adaptés pour s'intégrer à la stratégie globale.

Leadership : Pour la plupart des gestionnaires des ressources humaines la question du leadership est vitale. Pour survivre, la plupart des entreprises devront modifier considérablement leur mode de fonctionnement. Or, les gestionnaires des ressources humaines se perçoivent comme des agents de changement ayant un rôle à jouer dans l'évolution du style de gestion, de la conception des structures organisationnelles, des structures de travail et de la culture d'entreprise. La direction aura beau mettre en place les meilleurs systèmes et la meilleure organisation de travail qui soient, si les employés n'embarquent pas et ne sont pas mordus à l'idée de faire fructifier tous leurs talents, alors ce sera peine perdue.

L'engagement des employés et la reconnaissance de leur mérite sont deux enjeux importants à l'égard desquels les gestionnaires des ressources humaines peuvent insuffler du leadership. L'engagement des employés — qui les amène à s'identifier à l'entreprise et à ses objectifs — est possible si l'on prévoit des stratégies qui les inciteront à prendre part à l'élaboration des objectifs de l'entreprise.

Par ailleurs, bien que la remise de prix soit importante pour marquer le succès de l'entreprise et celui des employés, on devrait insister davantage sur l'appréciation. Des programmes de reconnaissance en bonne et due forme auront toujours leur place, mais un simple appel du directeur général ou du président pour féliciter une ou un employé de ses idées innovatrices et lui faire savoir qu'elles sont appréciées aura un très grand effet de motivation.

Amélioration de la productivité : L'accroissement de la productivité a des répercussions énormes, non seulement à cause des programmes mis sur pied à cet effet, mais aussi parce qu'elle touche des domaines plus vastes, comme la structure organisationnelle, les modes de rémunération, la motivation, la formation et le perfectionnement, sans compter les conditions de travail. Même si le Canada continue d'enregistrer un forte productivité et de maintenir un niveau de vie élevé, notre taux de croissance de la productivité ne se compare pas à celui des autres pays occidentaux. Certains de nos concurrents des pays développés ont une productivité supérieure à la nôtre, et d'autres pays nouvellement industrialisés arrivent avec vigueur sur les marchés mondiaux. La concurrence internationale va nécessairement s'accroître.

La conception et l'organisation du travail sont deux secteurs où les ressources humaines peuvent grandement contribuer à accroître la productivité. Les emplois organisés de la façon traditionnelle (les fonctions et les responsabilités des employés étant précisées en détail) inhibent toute créativité, briment la participation et ralentissent la productivité. Par contre, la productivité s'accroît incontestablement lorsqu'au lieu d'atteler les employés à une tâche on leur demande d'apporter une valeur ajoutée au produit. De cette manière, on les incite à utiliser tous leurs talents en leur en donnant l'occasion, au lieu de les astreindre uniquement aux tâches nécessaires pour exécuter un travail décrit en termes passablement restrictifs.

Le travail traditionnel cède peu à peu le pas à un concept plus large. De nos jours, les préposés à un système de production ne font pas que surveiller le processus, ils ou elles prévoient aussi les quarts de

CHANGEMENT DE CAP
(Suite de la page 45)

Traditionnellement, la capacité concurrentielle d'une entreprise dépend de cinq facteurs qui sont, dans l'ordre:

- la technologie;
- l'occupation d'un créneau sur le marché;
- l'accès aux matières premières;
- les ressources financières;
- les ressources humaines.

Les quatre premiers facteurs agissent beaucoup moins sur la concurrence en raison des changements majeurs survenus à l'échelle mondiale. La technologie s'achète ou peut être obtenue au moyen d'une licence — ou encore lors de l'achat ou de la fusion d'une entreprise. Les concurrents peuvent facilement copier des produits. La proximité d'un marché particulier ou d'une source de matières premières n'est plus un avantage aussi important à cause de l'élargissement du commerce international et de l'amélioration des systèmes de distribution. L'accès aux ressources financières est plus facile, grâce à l'ouverture des marchés financiers mondiaux et à la libre circulation des capitaux.

En conséquence, les ressources humaines d'une entreprise constituent un atout considérable dans le jeu de la concurrence. Aujourd'hui, le vainqueur dans la bataille de la concurrence est l'organisme qui peut le mieux attirer, garder, perfectionner et motiver des employés compétents. L'amélioration de la productivité et de la qualité — deux composantes majeures de l'avantage concurrentiel — passe par le personnel.

Paradoxalement, alors même que s'accroît le rôle de la technologie dans notre milieu de travail, la dimension humaine prend de plus en plus d'importance. Les tâches répétitives de la fabrication sont exécutées par des systèmes mécaniques conçus et contrôlés par ordinateur. Le magazine *Management Today* note que d'ici à la fin de la décennie[1], moins de 10 p. 100 de la population active participera directement à la fabrication. Pour ajouter de la valeur aux produits, il faudra les agrémenter de services tels que la conception, l'adaptation, l'entretien et l'utilisation. C'est là que les ressources humaines entreront en jeu. La valeur ajoutée par les employés pourrait faire toute la différence dans la position concurrentielle.

Les problèmes des ressources humaines : la loi du plus fort

La gestion des ressources humaines soulève cinq enjeux de taille :

- l'intégration de la planification des ressources humaines au plan stratégique;
- le leadership;
- l'amélioration de la productivité;
- la qualité des produits et des services;
- l'évaluation du rendement.

Ces enjeux ont une portée très vaste et sont partie intégrante de la structure globale et de la raison d'être d'une entreprise. Ils mettent en relief l'orientation stratégique et à long terme de la gestion des ressources humaines.

Plans : La plupart des gestionnaires des ressources humaines sont d'avis que pour réussir une entreprise doit absolument intégrer la planification des ressources humaines à son plan global. Beaucoup de plans soigneusement pensés ont eu l'effet d'un coup d'épée dans l'eau, indiquent-ils, parce que les répercussions d'une action stratégique sur les ressources n'avaient pas été prises en compte. Il est critique que la planification des ressources humaines s'intègre à la stratégie de l'entreprise parce qu'elle valorise l'élaboration de stratégies de ressources humaines qui concourent à consolider et à appuyer les plans généraux de l'entreprise. Par exemple, les qualités qu'une entreprise — et ses politiques en ressources humaines —prône chez les employés seront très différentes selon que l'entreprise aura choisi une stratégie axée sur l'esprit d'initiative ou une stratégie de rationalisation et d'optimisation des profits.

SÉPARER L'INVRAIE DU BON GRAIN
(Suite de la page 39)

équitable. Lorsque des questions importantes sont mises à l'étude, les parties intéressées doivent en être informées et avoir la possibilité de se préparer pour présenter leurs vues. Cela veut dire, dans bien des cas, qu'il faudrait rendre le projet de loi public bien avant qu'il ne passe en première lecture à la Chambre. Il faudra aussi envoyer des avis aux associations professionnelles et aux parties intéressées.

L'âge de la maturité

Le lobbying présente des problèmes éthiques, pour les clients, pour les lobbyistes, et pour les fonctionnaires. Néanmoins, les lobbyistes jouent un important rôle de communicateurs et de conciliateurs. Et comme ces intermédiaires resteront probablement parmi nous en permanence, nous devons trouver le moyen de veiller à ce que leurs activités contribuent à la crédibilité du gouvernement au lieu de la menacer.

Il est temps que la collectivité des lobbyistes définisse avec plus de clarté ce qu'elle considère comme un comportement correct. Puisqu'elle aspire au statut professionnel, elle doit songer à se doter d'un code de déontologie officiel et créer une association responsable de son autoréglementation. J'estime que les lobbyistes doivent prouver au public qu'ils et elles connaissent effectivement la différence entre le bien et le mal, et ne sont pas indifférents à la conduite de leurs collègues, ni à l'idée que se font d'eux les médias et le public.

PROPOS DU NOUVEAU VENU
(Suite de la page 42)

pour des particuliers aux frais des contribuables. Ce n'est certainement pas ce que stipule la *Loi sur l'accès à l'information.*

Je crois que le public est favorable dans une large mesure à la législation sur l'accès à l'information. Les cyniques et les esprits critiques ne l'emporteront pas; on se prévaudra de plus en plus de la Loi. Le grand public s'indignera de tout ce qu'il percevra comme une tentative de camouflage à l'égard des questions qui préoccupent considérablement les contribuables. La santé et l'environnement, par exemple, sont des questions qui continueront d'intéresser vivement la population. La tolérance de plus en plus faible du public envers la politique et la classe politique provoquera un recours vigoureux à la Loi.

Pour impopulaire que soit la *Loi sur l'accès à l'information* dans de nombreuses institutions — et cela se comprend car la plupart d'entre nous avons été élevés dans une autre culture — je refuse de croire que les fonctionnaires s'efforcent délibérément de la contrecarrer.

En tant que gestionnaires, voici ce que vous pouvez attendre du Commissariat à l'information.

- Nous serons disposés à discuter de cas particuliers et d'exemptions avec les fonctionnaires dans toute la mesure du possible, sans pour autant compromettre notre capacité d'enquêter pour donner suite aux plaintes.
- Nous mettrons l'accent sur la collaboration, la discussion et la négociation.
- Nous ne transmettrons pas de conclusion défavorable ni d'avis de poursuite en justice à un ministre avant d'avoir consulté les hauts fonctionnaires et d'avoir tout tenté pour résoudre le litige.
- Nous ferons tout pour être conséquents.

Un nouveau commissaire à l'information peut s'offrir le luxe de continuer sur la lancée de ce qui s'est fait dans le passé, de prendre du recul, de respirer profondément et de prendre un nouveau départ. Et c'est une bonne chose.

Par contre, un nouveau commissaire peut avoir à réapprendre certaines vieilles leçons, ce qui exige de la patience de la part des gestionnaires fédéraux.

Un « bon gars », mais pas un mou.

C'est un fait, nous essaierons de tempérer le débat et de recourir moins souvent aux tribunaux. Quatre plaintes déposées en cour fédérale ont déjà été résolues parce que des solutions conformes aux exigences de la Loi ont été trouvées.

Mais s'il arrive que dans un cas particulier j'aie raison et que les ministères aient tort, il est certain que nous ferons appel aux tribunaux. Être raisonnable et coopératif ne signifie pas rester les bras croisés pendant que d'autres font fi de la loi.

Du manuel à l'intellectuel

(Suite de la page 30)

La concurrence qui s'exerce dans l'embauche de travailleurs et de travailleuses professionnels et qualifiés est évidente. Le défi est indéniable : la fonction publique fédérale doit engager et conserver des travailleurs et des travailleuses hautement qualifiés dans un marché de plus en plus restreint et concurrentiel, et recycler beaucoup de ses employés pour leur permettre d'utiliser des technologies en évolution rapide.

Il faut concevoir un cadre de ressources humaines qui entraînera des modifications aux lois, aux règlements et aux procédures pour :

- accélérer la délégation de la responsabilité en matière de gestion des ressources humaines aux cadres axiaux;
- reconnaître la diversité des ministères et organismes fédéraux en matière de recrutement, de rémunération, d'examens et de classification;
- élaborer des programmes plus dynamiques pour favoriser l'embauche, la formation et l'avancement des femmes et des membres de minorités visibles;
- établir une culture d'apprentissage continu conçue pour favoriser le maintien et l'amélioration des compétences de la main-d'oeuvre.

Ce ne sont que quelques-uns des éléments fondamentaux qu'un cadre de ressources humaines doit prendre en considération. Au sens plus large, il faut de plus en plus mesurer la qualité de la gestion par rapport à des objectifs de ressources humaines nettement définis. La façon dont les gestionnaires de la fonction publique s'acquittent de la gestion et du perfectionnement de leur personnel doit être l'une des principales considérations dans l'évaluation de leur rendement.

S'adapter au changement pour mieux l'adopter

(Suite de la page 32)

toujours été réputée pour sa réussite commerciale — depuis sa création et jusqu'à ce qu'elle devienne une entreprise aérospatiale de classe internationale. Dans les années 80, Pratt & Whitney Canada a fait passer sa part du marché de 15 à 28 pour 100. Nous sommes maintenant le chef de file dans notre domaine.

Le message que nous avons adressé aux nôtres traduisait donc cette réalité : « Nous devons changer, non pas parce que nous avons commis des erreurs, mais parce que le monde a changé et qu'il nous faut nous adapter si nous voulons continuer à réussir ».

À mon avis, ce message est tout aussi valable pour les organismes publics et les organismes privés. Bon nombre d'entre nous avons à notre actif de nombreuses réalisations. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le niveau de vie des Canadiens est parmi les plus élevés au monde. Mais nous ne devons pas nous asseoir sur nos lauriers en pensant que nous pourrons maintenir cette position avantageuse. Nous devons être capables de nous adapter.

définir les valeurs qui à leurs yeux sont importantes. Cela peut sembler un exercice abstrait et philosophique, mais en réalité, le but poursuivi est des plus concrets. Aucun manuel de procédures ne peut prévoir toutes les éventualités. De plus, les gestionnaires ont besoin de toute l'autonomie possible pour prendre rapidement des décisions susceptibles d'avoir de graves répercussions financières. Le directeur d'une raffinerie de pétrole, par exemple, doit pouvoir juger si une fuite de pétrole est suffisamment importante pour justifier l'arrêt de la production — une décision qui peut coûter des millions de dollars à l'entreprise. On comprend pourquoi, dans de telles circonstances, il est absolument critique que les gestionnaires aient discuté à fond des valeurs, de la vision et de la mission de leur entreprise.

Le vice-président du personnel du Hospital for Sick Children de Toronto, Don Chiro, a ramené le manuel du personnel de son établissement de plusieurs volumes qu'il était à moins de 100 pages, après avoir discuté longuement des valeurs, des principes et des orientations qui guident les règles de conduite du personnel. Au fil des prochaines années, il a l'intention de ramener le manuel à 25 pages.

Le cas désormais célèbre des flacons de Tylenol trafiqués est un autre exemple. La promptitude avec laquelle Johnson & Johnson a retiré le produit des points de vente n'est pas le fruit du hasard. Elle témoigne du temps et de l'énergie que la compagnie avait consacrés à discuter de ses règles de conduite.

La vision et les valeurs sont importantes parce que ce qui motive vraiment les gens, c'est l'engagement personnel envers des idées. Les gens les meilleurs peuvent être très compétents et avoir la meilleure formation qui soit, mais s'ils ne se sentent pas partie prenante des buts et des objectifs de leur organisa-tion et ne partagent pas sa vision, ils ne donneront jamais leur pleine mesure.

Vision, valeurs et engagement sont l'étoffe dont on fait les profits.

Conclusion

Le président-directeur général de la General Electric Corporation, Jack Welch, a résumé au cours d'une récente entrevue accordée à la *Harvard Business Review* comment il voyait l'évolution de la gestion.

Ces dix dernières années, la General Electric Corporation a entrepris une réduction massive de son effectif, le faisant passé de 400 000 à 300 000 personnes. Au cours de l'opération, l'entreprise a décidé de se concentrer sur une douzaine de secteurs-clés. Quand Welch a pris la direction en 1981, il a exposé sa vision de la compagnie : il a choisi 14 industries et décidé que dans chacune d'elles, GE occuperait le premier ou le deuxième rang dans le monde.

Welch a décrit la réorientation stratégique de GE en indiquant qu'elle mettait l'accent sur la « rapidité, la simplicité et la confiance en soi ». Selon lui, les qualités qui font les bons dirigeants d'entreprises sont la rapidité d'action, la capacité de simplifier les questions et la confiance en soi — autant de qualités qui reposent sur leur compréhension d'une vision partagée de l'entreprise.

L'unique moyen de faire face à la surcharge de travail tout en satisfaisant aux normes de qualité en cette nouvelle situation de concurrence est de maintenir ces tendances : restructurer, décentraliser les décisions et concentrer davantage d'efforts sur la réalisation d'une vision commune, en laissant à d'autres le soin de planifier et d'administrer.

Une vision et des valeurs communes contribueront à diminuer la charge de travail des gestionnaires tout en améliorant la qualité, la satisfaction de la clientèle et le rendement, des améliorations essentielles à la survie de toutes les entreprises.

efficaces ou non. Ce sont les personnes qui doivent rendre des comptes.

Ensemble, nous avons cherché les moyens de favoriser cet élément essentiel qu'est la confiance dans les rapports entre gestionnaires et employés. Si nous sommes sincères quand nous disons que « les gens passent avant tout », nous devons déléguer des pouvoirs aux fonctionnaires à tous les niveaux. Nous devons leur confier l'autorité dont ils ont besoin pour faire leur travail, et leur faire confiance.

Car finalement, on ne peut appliquer des valeurs aux gens, ou les inculquer aux employés; on forme des gens qui ont le sens des valeurs. L'une des caractéristiques fondamentales de Fonction publique 2000 est l'importance accordée au fonctionnaire individuel, sa place centrale dans la grande entité qu'est la fonction publique. L'exercice actuel de renouveau trouvera son aboutissement lorsque les valeurs et les normes auxquelles nous souscrivons guideront vraiment nos actes, en tant que fonctionnaires.

PAS DE RELACHE DANS LA TÂCHE... ET AUTRES TENDANCES

(Suite de la page 27)

concept, les divisions locales peuvent faire appel à un fournisseur local pour obtenir des services de ressources humaines, de publication ou autres si cette option est plus rentable. Même si le siège social conserve normalement un certain contrôle, bon nombre de ses services sont offerts en concurrence avec ceux d'autres fournisseurs.

Suivant ce principe, une importante compagnie pétrolière envisage de permettre à ses opérations en aval de s'approvisionner sur le marché libre. Si le directeur d'une raffinerie peut obtenir d'un concurrent un meilleur prix ou une qualité supérieure pour ses produits primaires, il sera libre d'acheter chez ce concurrent.

Cette restructuration se perçoit également dans l'évolution du rôle de la planification stratégique. Autrefois, cette fonction relevait du siège social. De plus en plus, à mesure que les unités opérationnelles prennent en charge leur propre plan stratégique, le bureau de la planification stratégique est relégué à des fonctions de secrétariat ou de coordination. Cette décentralisation est tributaire d'une quatrième tendance : la création d'un lien social ou culturel qui rassemble toutes les parties d'une organisation.

Quatrième tendance : importance plus grande d'une vision et de valeurs communes.
Cette tendance est essentielle à l'engagement des employés. Elle est également fondamentale pour réduire la charge de travail, car elle permet de décentrer la prise de décision vers les postes d'exécution tout en assurant qualité et uniformité.

Pourquoi suis-je d'avis que cette tendance existe au Canada? Parce que de plus en plus d'entreprises prennent le temps de redéfinir leur mission. En outre, en élaborant leur énoncé de mission, elles mettent davantage l'accent sur le processus que cela déclenche que sur le produit final. La valeur des énoncés de mission ne réside pas tant dans le document final qui les définira que dans le processus qui a donné lieu à leur création.

Les grandes entreprises canadiennes se penchent aussi sérieusement sur les valeurs qui sous-tendent leur énoncé de mission. Les cadres commencent à décrire comment ils et elles entrevoient l'avenir de leur entreprise dans 10 ou 20 ans et à

UN ENGAGEMENT TACITE
(Suite de la page 19)

Certaines personnes ont fait valoir que les fonctionnaires peuvent se trouver coincés entre leurs obligations envers le gouvernement en poste et leurs obligations intrinsèques de fonctionnaires. « L'affaire Ponting » est venue précisément de là. Vous vous souviendrez qu'il y a quelques années un haut fonctionnaire britannique avait transmis des informations confidentielles à un député de l'Opposition en invoquant le fait que le gouvernement n'avait pas selon lui dit la vérité au Parlement et que, à titre de serviteur de la Couronne, il devait servir le Parlement avant le gouvernement.

J'estime que c'est là faire complètement fausse route.

Tout d'abord, le concept de « serviteur de la Couronne » ne prend son sens que dans le service du gouvernement légitime. C'est un élément fondamental du concept de « monarchie constitutionnelle » de notre régime parlementaire et ministériel. Ce qui revient à dire encore une fois que les fonctionnaires ont des devoirs envers leurs supérieurs et, par leur entremise, envers les ministres, et non pas directement envers le public ou le Parlement.

Les fonctionnaires ne peuvent légitimement trahir la confiance mise en eux. Ils et elles ne peuvent avancer aucune justification éthique, car c'est par la chaîne de responsabilité et l'obligation réciproque qui lie chaque employé au sous-ministre et au ministre que les fonctionnaires s'acquittent de leurs devoirs.

Je ne dis pas que les fonctionnaires doivent fermer les yeux sur des méfaits. Personne parmi nous ne saurait laisser commettre des méfaits au sein du gouvernement. Si un ou une fonctionnaire, quel que soit son niveau, a connaissance d'une activité malhonnête ou illégale, il ou elle doit immédiatement en informer ses supérieurs, pour que le sous-ministre puisse être mis au courant, et les autorités compétentes — autorités externes, s'il le faut — puissent être immédiatement avisées. S'il y a une possibilité d'illégalité, le sous-ministre informera la police. Si c'est une question administrative, il prendra lui-même les mesures nécessaires. C'est là la procédure normale qui respecte la voie hiérarchique et la chaîne de responsabilité.

On ne peut pas être fonctionnaire si sur le plan professionnel on n'est pas loyal envers le gouvernement en place. Bien sûr, chacun est libre de quitter la fonction publique pour des raisons morales. On peut démissionner. Mais on ne peut faire de la dénonciation en prétextant que c'est par éthique professionnel.

Conclusions

Nous sommes maintenant collectivement engagés dans un renouveau global du régime de gestion du personnel dans la fonction publique. Nous réfléchissons à nos motivations. Nous examinons comment nous travaillons ensemble, comment nous pouvons mieux servir le public, ce que nous pouvons faire pour permettre aux fonctionnaires de tirer de leur travail le plus de satisfaction et de revalorisation possible. Nous connaissons nos origines et nous en sommes fiers. Nous essayons maintenant de définir le sens qu'ont ces valeurs fondamentales aujourd'hui, dans notre fonction publique, à ce tournant de l'histoire. Comment ces valeurs pourront-elles continuer de nous inspirer dans l'avenir? Dans le contexte de Fonction publique 2000, nous définissons des valeurs « nouvelles » telles que le leadership et la délégation de pouvoir. Ces valeurs sont essentielles dans le vaste processus de renouveau qui touche l'ensemble de la fonction publique. Et pendant tout ce temps, nous n'avons pas perdu de vue l'importance des personnes qui composent la fonction publique. Car ce sont ces personnes — les fonctionnaires — qui exercent leur jugement, qui font preuve de prudence ou non, qui sont

Les consultations menées avec honnêteté accroissent les chances d'arriver à un véritable consensus sur la solution même ou sur la nécessité de laisser le gouvernement trancher entre les intérêts divergents. Quelle que soit la question à régler, un véritable effort de vastes consultations sera désormais indispensable. Sans cela, il y a peu d'espoir de rétablir la crédibilité de nos institutions gouvernementales.

Grandes récompenses

Pour que la consultation devienne une réalité quotidienne au gouvernement, il faudra que les fonctionnaires prennent des risques et que les élus soient prêts à leur laisser la possibilité de commettre des erreurs. Mais ces nouveaux rapports peuvent entraîner de nombreux avantages :

- la possibilité constructive de rassembler dans des tribunes publiques la sensibilité politique et l'expertise de la fonction publique;
- un rapport entre ministres, personnel politique et fonctionnaires caractérisé par une perspective rationnelle, le respect mutuel et la coopération dans l'élaboration des politiques officielles et des objectifs ministériels;
- une place plus importante faite à la résolution des problèmes plutôt qu'aux réactions de défense devant des problèmes uniques et spécifiques;
- un renouveau de confiance publique dans nos institutions.

La participation du public ne suffit pas

Pour rétablir la confiance du public dans nosinstitutions, il ne suffira pas de le faire participer à la recherche des solutions aux grandes questions qui préoccupent le pays. Le public devra en outre croire que le gouvernement est en mesure de jouer un rôle positif dans la solution des problèmes.

Pour que le gouvernement devienne plus souple et ouvert, il faudra la volonté politique de donner aux fonctionnaires une plus grande latitude d'adopter des méthodes innovatrices dans la recherche de solutions aux défis que posent les affaires, le commerce, la société. Ce ne sera pas facile; seul le temps pourra nourrir la confiance nécessaire. Essentiellement, les élus devront remettre une bonne partie de leur crédibilité entre les mains des fonctionnaires qui, pour leur part, devront aborder les problèmes publics en ayant l'esprit plus ouvert sur l'extérieur.

Je crois que Fonction publique 2000 nous donne l'occasion d'assainir le malaise qui s'est emparé du Canada. Aussi difficile que cela puisse être, il faut relever le défi et courir le risque, car le statu quo est intenable.

Toujours non partisan

La dichotomie entre la classe politique et la fonction publique doit être maintenue seulement dans la mesure où les fonctionnaires ne sauraient prendre parti ni jouer un rôle partisan. Les élus doivent laisser aux fonctionnaires davantage de responsabilités dans les débats, les compromis entre diverses options et la résolution innovatrice des problèmes avant que ceux-ci n'atteignent le stade politique.

Si nous ne parvenons pas à améliorer la consultation grâce à une plus grande liberté créatrice et la possibilité pour les fonctionnaires d'explorer les options politiques, la confiance du public dans le gouvernement continuera à se dégrader. La nouvelle collaboration est essentielle si nous voulons être assurés au Canada de jouir d'un bon niveau de vie et de vivre dans l'harmonie politique.

sionnelle et non partisane a gêné la capacité des gouvernements canadiens de s'adapter à l'évolution des besoins nationaux devraient faire le bilan des cinquante dernières années. Ils y verraient le système canadien de paiements de péréquation, unique en son genre, mis en place au cours des années 50, la création de l'État-providence moderne canadien au cours des années 60, les actions amorcées en réponse aux questions énergétiques au cours des années 70, la réforme exhaustive de notre système fiscal au cours des années 80 — en plus des nombreuses initiatives en matière de constitution et de langues officielles qui se sont étendues sur plusieurs décennies. Que chacune de ces réalisations, et beaucoup d'autres, aient été controversées n'a rien à voir avec la question. L'essentiel reste qu'une fois la décision des électeurs canadiens rendue, les élus ont eu à leur disposition des professionnels compétents qui ont permis au gouvernement de concrétiser ses décisions.

Personne ne saurait prétendre que les hauts fonctionnaires sont des gens séduisants ou fascinants, mais, à notre façon, nous avons contribué « à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement » comme le prescrit la Constitution du Canada.

VERS DE NOUVEAUX RAPPORTS
(Suite de la page 15)

auxquels il est suffisamment associé pour que la crédibilité de ses institutions soit constamment remise en question.

Deuxièmement, et c'est le plus urgent, le gouvernement devrait changer sa méthode de gestion des enjeux en établissant un rapport nouveau entre les élus et les serviteurs de l'État.

Les élus « nouveau genre »
Traitons d'abord du cas des élus. Ces personnes sont actuellement les spécialistes et les décideurs de fait pour toutes les questions controversées. Elles sont obligées de passer d'un sujet à l'autre, d'attraper les séances d'information au vol, et de répondre catégoriquement à un éventail de questions.

Chose certaine, les élus et les fonctionnaires se sentent incompris et abusés alors qu'ils et elles essaient de résoudre les problèmes du pays. Les compressions des dépenses gouvernementales, qui rehaussent les attentes en même temps qu'elles réduisent les ressources, viennent exacerber ce sentiment.

La seule solution est d'essayer de reproduire dans la machine gouvernementale actuelle le processus de négociation que les partis politiques appliquaient au niveau communautaire.

Conduire nos affaires autrement
Cette transformation prend racine dans le projet Fonction publique 2000.

Toutefois, FP2000 est vouée à l'échec s'il ne réussit pas à recréer la possibilité de véritables consultations qui permettront au public de participer à nouveau au processus décisionnel et de prendre en charge une partie des dilemmes qui jusqu'ici ont été laissés à la seule responsabilité des élus et des serviteurs de l'État.

Cela ne sera pas facile; les élus et les fonctionnaires devront s'adapter à de nouveaux rôles et à de nouveaux rapports, ce qui soulève toujours des craintes.

La plupart des fonctionnaires ont l'habitude de considérer la consultation comme le fait d'expliquer ce que le gouvernement a déjà décidé. Mais dans les années 90, la consultation ira beaucoup plus loin. Il faudra écouter les préoccupations du public, analyser les sentiments de la population sur les problèmes du jour et en comprendre la cause.

C'est un rôle tout nouveau pour la fonction publique, un rôle que certaines personnes estiment mieux adapté au cabinet du ministre. Mais on ne pourra se contenter de rien de moins qu'un bouleversement total dans les objectifs et les méthodes de consultation. C'est un fait, les fonctionnaires devront chausser les bottes qui n'avaient jusqu'ici été portées que par les élus, et les ministres devront se faire à cette idée et l'appuyer.

lorsqu'il fait allusion au gouvernement élu qu'il sert, alors que les fonctionnaires ont plutôt tendance à utiliser le pronom « ils ».

Je dois ajouter d'emblée que, d'après mes observations, les ministres canadiens ont généralement pris grand soin de respecter la distinction entre leur rôle et celui des fonctionnaires. Les incidents pouvant être perçus comme des tentatives de politiser la fonction publique ont été rares et isolés.

Une fonction publique partisane?

On a beaucoup discuté du droit des fonctionnaires de participer à des activités politiques. Au Canada, certaines instances le permettent, d'autres non; au palier fédéral, la question est présentement devant les tribunaux. Les décisions sur les modifications des lois fédérales en ce sens relèvent évidemment des gouvernements et non pas de fonctionnaires comme moi. J'ai toutefois un petit conseil à offrir à ceux et celles qui seraient tentés de prendre part aux luttes partisanes : vous le feriez à vos risques et périls.

La participation des fonctionnaires aux activités politiques se compare en quelque sorte aux équipages mixtes à bord des navires : c'est tout à fait réalisable, mais c'est loin d'être aussi amusant que certains pourraient le croire. Le fait de bénéficier du droit de travailler pour un parti politique ne garantit pas qu'aucune sanction ne sera prise contre les personnes qui choisissent d'exercer ce droit. Même si la loi interdit aux fonctionnaires de participer à des activités partisanes, et ce, depuis des décennies, il n'est pas inhabituel qu'un nouveau ministre sente le besoin de se rassurer quant à la neutralité de ses fonctionnaires et, à cette fin, ordonne des enquêtes sur les liens politiques possibles de certaines personnes. Les ministres reçoivent aussi passablement d'information non sollicitée de source et d'autres.

Lorsqu'il est établi que des personnes ont des relations politiques de mauvais aloi, et même lorsqu'on ne fait que les soupçonner d'en avoir, il y a des limites à ce que peut faire un sous-ministre pour les protéger — par ailleurs, les vicissitudes de la vie politique font que, tôt ou tard, les rapports politiques avec un parti donné sont mal vus. La loi interdit de congédier ou de rétrograder les fonctionnaires en question, mais elle s'avère d'une utilité limitée dans diverses situations plus ambiguës, quand il faut choisir, par exemple, entre deux candidats également compétents pour une affectation en sachant qu'une des personnes entretient des liens flagrants avec l'opposition officielle. Quoiqu'en dise la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, on ne peut obliger des ministres à travailler avec des fonctionnaires dont la loyauté est douteuse ni à garder dans leur cabinet des fonctionnaires de quelque niveau que ce soit qui ont fait campagne contre leur parti.

Cela dit, il y aura toujours à la fonction publique des adultes « consentants » qui sont prêts à courir le risque de se retrouver dans le mauvais camp après des élections. Aux autres, toutefois, je suggère d'envisager l'activité partisane suivant cette prescription, tirée du livre de prière anglican, au sujet du mariage : on n'y entre pas à la légère mais avec discrétion, discernement, sobriété et dans la crainte de Dieu.

Concluons : les rapports des sous-ministres et des hauts fonctionnaires vis-à-vis du gouvernement élu sont compliqués et ambigus — un peu comme la tâche de gouverner en soi. S'il y a peu d'absolus dans leurs rapports, on peut y déceler les éléments clés en prenant un peu de recul. Les fonctionnaires servent les gouvernements élus, mais ils n'en font pas partie. Dans l'accomplissement de notre travail, nous faisons appel à des connaissances considérables, à une bonne capacité pour le travail exigeant et à toute la neutralité politique que l'on peut raisonnablement attendre de nous en tant qu'êtres humains. Si nous ne pouvons demeurer aussi anonymes qu'auparavant, nous savons également que notre place est en coulisse seulement et non à l'avant-scène où les élus ont mérité le droit de se retrouver.

Naturellement, l'ultime question est de se demander si le système a bien fonctionné. À ce sujet, je dirais qu'il a été relativement efficace. Les personnes qui affirment que l'existence d'une fonction publique profes-

(Suite de la page 12)

bien conscient que c'est beaucoup demander d'un ministre dont le parti vient de passer quelques années dans l'opposition de se fier immédiatement et entièrement à une équipe de fonctionnaires qui a servi le gouvernement sortant et qui s'est engagé dans « Dieu sait quelles conspirations au mépris de l'intérêt public ». L'histoire nous prouve cependant que, si l'occasion se présente, les hauts fonctionnaires peuvent mériter la confiance d'un nouveau gouvernement.

Je suis entré à la fonction publique comme agent du service extérieur en stage probatoire six mois après la victoire écrasante de M. Diefenbaker en 1958. Depuis, les partis qui constituent le Gouvernement et l'Opposition officielle ont échangé leurs places à quatre reprises. Ce changement a donné quelquefois lieu à des rumeurs alarmantes — qui n'étaient pas toutes sans fondement — selon lesquelles une réforme importante des effectifs de la fonction publique étaient fortement recommandée par une instance ou une autre. Chaque fois, cependant, il a été finalement décidé de ne pas reproduire à l'échelle fédérale le genre de dévastation qui a caractérisé les changements de gouvernement dans plusieurs provinces au cours des deux dernières décennies.

Au risque de paraître intéressé, je dirai que la suite des événements a justifié cette décision. Chaque fois, des nouveaux ministres inquiets ont pu s'apercevoir, au bout des six premiers mois de leur mandat, que leurs fonctionnaires étaient compétents et travailleurs. Par la suite, ils ont pu également conclure à la loyauté de ces fonctionnaires. Me remémorant ces événements en tant que fonctionnaire, je puis vous assurer que la fonction publique se faisait un point d'honneur de démontrer au nouveau gouvernement qu'elle pouvait le servir aussi bien qu'elle avait servi son prédécesseur.

Intérêts communs pour la réussite

Un ministre perspicace se rendra également compte d'une chose que les fonctionnaires savent fort bien : ils ont beaucoup d'intérêts en commun. Comme le veut un message publicitaire de la Banque Royale : « Notre réussite dépend de votre réussite ». Si les ministres se sentent souvent dépendant des fonctionnaires, ces derniers, pour leur part, sont conscients qu'ils ou elles ne peuvent accomplir grand-chose sans l'appui de leur ministre. Je connais beaucoup de cas où la collaboration établie à ce chapitre a été assez impressionnante.

Aux personnes qui s'interrogent sur l'allégeance politique des sous-ministres et des hauts fonctionnaires, je ne puis que répondre ceci : vos suppositions sont aussi valables que les miennes. Je serais même incapable de dire de quel côté votent les fonctionnaires. Si l'on me pressait de répondre, j'aurais cette question : de quelle élection voulez-vous parler? En effet, la conviction permanente qu'un parti a toujours le droit pour lui est incompatible avec une longue expérience dans la fonction publique.

Je dois toutefois reconnaître que les fonctionnaires sont enclins — comme d'autres personnes d'ailleurs — à avoir certains partis pris. Nous nous sentons des affinités avec le gouvernement, puisque la conduite des affaires de l'État, c'est justement notre travail. Dans le Parlement britannique du 18e siècle, à l'époque où l'allégeance politique était passablement moins rigide qu'aujourd'hui, il se trouvait presque toujours un groupe de députés pour appuyer les projets du parti au pouvoir. On a fini par les appeler « les amis du roi ». C'est une expression qui conviendrait assez bien aux cadres supérieurs de la fonction publique actuelle. Lorsqu'un gouvernement envisage d'adopter une loi, il nous incombe de rédiger le projet de loi, de mener une bonne partie des consultations publiques s'y rapportant, de l'expliquer, au nom du ministre, aux comités du Parlement et de mettre en œuvre les règlements d'application nécessaires. Il faut donc obligatoirement s'engager. La loi à l'étude n'est peut-être pas la meilleure possible, mais si vous pensez qu'elle sert l'intérêt public, vous irez de l'avant. Sinon, eh bien, il y a toujours d'autres moyens de gagner sa vie!

À ce qui précède vient faire contrepoids à la généralisation qui suit. Bien qu'il ne fasse aucun doute que le travail des fonctionnaires est axé sur les affaires du gouvernement, et que nous sympathisions grandement avec les ministres (qui occupent à notre avis les postes les plus éprouvants au pays), cela ne veut pas dire que nous soyons pour autant des zélés du gouvernement au pouvoir. Au contraire, aussi cordiales que soient nos relations, il existe un genre de « coupe-feu » entre les hauts fonctionnaires et les ministres. Cette dichotomie est liée à la reconnaissance du fait que les ministres ont été élus et nous pas; qu'ils sont membres d'un parti politique et nous pas. Quiconque prête attention remarquera que le personnel ministériel utilise fréquemment — et à très juste titre — le pronom « nous »

(Suite de la page 7)

Aussi, quand vous repensez la manière dont vous exécutez vos tâches, songez aux organes qui détiennent les connaissances et le pouvoir. Je suis amusé de voir la popularité dont jouit la notion de délégation de pouvoir parmi ceux et celles qui détiennent des postes d'autorité. En fait, les personnes qui acquièrent des connaissances sont en train de saisir le pouvoir. Devant cette situation, le sage se dit alors : « si l'on est pour m'enlever le pouvoir, autant prendre les devants et le céder de bonne grâce ».

L'efficacité à quel prix?

Gestionnaires, nul doute que vous allez continuer de chercher à accroître l'économie au sein du gouvernement. Et avec raison; car plus vous êtes efficaces, plus le gouvernement pourra satisfaire de besoins. Mais n'oubliez jamais qu'on ne peut satisfaire certains besoins que par des moyens que la plupart des gens jugeraient inefficients, par exemple en préservant non seulement la probité et la prudence, mais également leur apparence — ou en répondant au besoin de participer de la clientèle.

Mais il ne faut pas voir en cela un feu vert à l'inefficience. Bien au contraire. Les démocraties étant, de nature, inefficientes — si on les compare aux dictatures — les fonctionnaires ont la très lourde tâche de compenser le plus possible ces inefficiences.

Ma carrière de fonctionnaire a été partagée à peu près équitablement entre des ministères d'exécution et des organismes centraux, ce qui me permet de comprendre les deux milieux. Lors de l'étude que j'ai faite sur la responsabilité des gestionnaires, un sous-ministre a fait une observation qui m'a particulièrement frappé : « Ils [les organismes centraux] me demandent de les appuyer dans la réalisation de leur objectif [réduction des effectifs ou bilinguisme], mais ils ne prennent aucun engagement envers mes propres objectifs. » Quelle condamnation accablante!

L'objet du gouvernement n'est pas l'économie, la prudence, la probité, ou autres valeurs à la mode. L'objet du gouvernement est l'affectation optimale de ressources limitées, de façon à répondre à nos besoins. Les ministères distribuent les affectations par voie de subventions ou de mesures législatives, et ce sont ces « produits » que nous recevons lorsque des fonds sont affectés à des programmes. Les organismes centraux et les organismes de services communs doivent avoir à cœur la réalisation des objectifs ministériels, et en donner l'impression. Soyons tout à fait clairs : en cas de conflit entre l'ordre administratif et la réalisation des objectifs ministériels, le bénéfice du doute doit être accordé au ministère. Je constate avec regret que ce n'est pas toujours le cas, et les ministères en sont conscients. On permet souvent que les règles des organismes centraux priment sur la véritable mission du gouvernement.

Je ne prêche pas le chaos, mais la nécessité de comprendre la mission fondamentale et de ne pas se laisser obnubiler par l'ordre et la cohérence. Le règne de l'ordre n'est pas de ce monde. Le secrétaire du Conseil du Trésor doit, à l'occasion, savoir contourner la règle et appuyer un ministère dans la réalisation de son objectif.

Les gestionnaires publics

Un mot enfin sur la différence entre le secteur public et le secteur privé.

D'abord, administrer le domaine public est beaucoup plus difficile qu'administrer une entreprise. Nous devons cesser de nous excuser de ne pas faire aussi bien que le secteur privé. Au mieux, la comparaison est trompeuse et au pire, elle mine le moral des fonctionnaires.

Le secteur privé n'a pas à tenir compte des chaînes de responsabilité multiples du secteur public. Il n'est pas tenu de respecter — dans les faits et dans l'apparence — le niveau de moralité, de prudence et de probité que l'on exige ordinairement du secteur public. Et le secteur privé n'a pas à justifier quotidiennement ses décisions devant la Chambre des communes, à tenir compte d'objectifs multiples et souvent intangibles, ou à fonctionner démocratiquement.

Ainsi donc, dans cet exercice de renouveau qu'est Fonction publique 2000, regardez au-delà des mots et des concepts à la mode et attardez-vous à votre rôle constant et permanent; voyez comment, dans les circonstances actuelles, vous pouvez mieux vous acquitter de vos responsabilités et, en particulier, comment les organismes centraux peuvent aider les ministères à mieux faire leur travail. Et n'oubliez pas que votre tâche est plus difficile que celle de vos homologues du secteur privé, car vous devez œuvrer dans un environnement beaucoup plus complexe et instable. Soyez fiers du travail bien fait et accueillez les changements qui vous aident à mieux le faire.

Le groupe d'analystes des programmes que je dirigeais était chargé de la surveillance de plus de 20 ministères et organismes. Nous préparions des notes d'information et des recommandations à l'intention de la haute direction et des ministres du Conseil du Trésor sur l'affectation des ressources humaines et financières dans le cadre du plan opérationnel pluriannuel et du Budget des dépenses supplémentaire. Avec la collaboration des ministères dont nous avions la charge et des autres organismes centraux, nous préparions à l'intention du Cabinet des propositions, des présentations et des mémoires intéressant nos ministères clients, nous les analysions et préparions des recommandations à l'intention des ministres.

Vue d'ensemble

Cette expérience m'a ouvert les yeux. Comme je n'avais travaillé que dans un ministère, ma vision des choses était plutôt étroite. Après quelques mois au Conseil du Trésor, j'ai pu apprécier ce qu'était cette fameuse « vue d'ensemble » dont on rebat les oreilles des gens des régions pour justifier certaines restrictions. Il faut comprendre l'importance de la vue d'ensemble si l'on veut que les actions d'un ministère ne contrecarrent pas les opérations d'un autre et qu'elles s'harmonisent à la politique globale du gouvernement. Sans cette coordination, les contradictions seraient non seulement possibles, mais inévitables.

En outre, l'administration publique est si vaste et si complexe, et la concurrence interne pour l'obtention des ressources est telle qu'il faut un arbitre. Chaque ministère estime que ses programmes sont d'une importance vitale; s'il n'y avait pas un organisme central pour évaluer objectivement chaque programme et répartir les fonds disponibles en fonction des priorités globales du gouvernement, l'administration aurait depuis longtemps sombré dans la faillite et le chaos. Nous pensons tous être uniques. Personnellement, j'étais convaincu que certaines politiques ne devraient pas s'appliquer au ministère des Affaires indiennes, car celui-ci servait après tout une clientèle particulière. Vous imaginez mon désarroi lorsque je me suis rendu compte que chacun des 20 organismes qui constituaient mon groupe avait le même sentiment, toujours avec certaine raison. Cela justifie en soi la nécessité d'une certaine uniformité d'application des politiques globales.

J'ai pu comprendre le processus d'élaboration centralisée des politiques — tous les facteurs pris en considération, le besoin de consultations interministérielles (aussi lourd et difficile soit-il), et la concurrence acharnée pour l'obtention des ressources humaines et financières. J'ai aussi appris à faire la différence entre lignes directrices et politiques, et l'interprétation qu'en font les ministères. J'ai eu la très grande chance d'être au Conseil du Trésor lors de l'introduction de l'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels et de Fonction publique 2000. Participer à l'analyse qui a permis de déterminer les pouvoirs qui seraient accordés directement aux ministères d'exécution a été une expérience des plus enrichissantes.

J'ai surtout décrit ici comment mon attitude a changé. J'avais très bien appris ma leçon sur la fonction du Conseil du Trésor, mais *(Suite à la page 73)*



Dans le cadre de ses fonctions de directeur général régional, Myler Savill dirige les activités du ministère des Affaires indiennes et du Nord dans la région de la Saskatchewan. Il compte une vingtaine d'années de service à ce ministère, ayant occupé les postes de directeur des Services aux Indiens et de gestionnaire de district pour la région de la Colombie-Britannique. Avant d'être nommé à son poste actuel, il a été chef de groupe à la Direction des programmes du Conseil du Trésor. Il a terminé avec succès le programme Cours et affectations de perfectionnement.

CONSEIL DU TRÉSOR ALLER-RETOUR :

UN SÉJOUR AU PURGATOIRE

par Myler Savill

J'avais le choix. Pour élargir mes horizons, je pouvais passer de deux à quatre ans au siège social du ministère ou de 18 à 24 mois dans un organisme central. Je me souviens d'avoir fait remarquer que c'était comme choisir entre les limbes et le purgatoire. J'ai opté pour le purgatoire.

Mais depuis mon affectation, mon point de vue a beaucoup changé. Maintenant je recommande même l'expérience, tant pour sa valeur personnelle que professionnelle.

J'avais travaillé plusieurs années au ministère des Affaires indiennes et du Nord, toujours en région. J'aimais le côté souvent imprévisible des opérations régionales et de district. J'aimais bien la surprise d'une visite impromptue et je me réjouissais de pouvoir suivre de près les progrès des communautés indiennes. J'étais très inquiet à l'idée d'entrer dans un milieu que je considérais comme l'endroit lointain d'où nous provenaient les règles et les demandes d'informations compliquées et inopportunes.

Me sentant à la fois comme Richard Cœur de Lion, Daniel dans la fosse aux lions et Don Quichotte, je suis parti prendre mon poste de chef de groupe à la Division des services généraux de l'État, Direction des programmes du Secrétariat du Conseil du Trésor. Ce séjour de 18 mois m'a permis d'acquérir une expérience inestimable, d'accroître mes connaissances et ma compréhension, et il a contribué à corriger certaines idées préconçues que j'entretenais au sujet du fonctionnement interne du Secrétariat et de ses rapports avec les autres organismes centraux.

Photo par A.M. Rosario

délaisser les examens détaillés des centres de responsabilité pour nous consacrer à la vérification des programmes et des activités, de façon que nous puissions fournir à la direction l'information dont elle avait besoin pour rendre des comptes.

Gardant à l'esprit la décision du ministère de déléguer des responsabilités au plus bas échelon possible de l'organisation, nous avons orienté nos vérifications sur les résultats plutôt que sur les méthodes en cherchant à déterminer comment les résultats atteints cadraient avec l'énoncé de mission. Nous croyions que de cette manière une vérification permettrait aux gestionnaires de mieux déterminer les secteurs où des correctifs s'imposaient et de découvrir comment les mesures prises en ce sens auraient un effet stratégique sur la bonne marche du service.

Nous étions à court de dix années-personnes. La première option qui s'offrait était de doter les postes de la façon officielle. Nous aurions alors recruté des vérificateurs chevronnés, capables de s'attaquer à des tâches précises avec un minimum de préparation ou de formation supplémentaire.

La seconde option était de faire de la vérification interne une option de perfectionnement professionnel pour les employés ayant l'expérience pratique du ministère. Elle avait l'avantage de donner plus de crédibilité au service de la vérification. Et de fait, une plainte qui revenait souvent au ministère était que les vérificateurs ne comprenaient pas les rouages du milieu correctionnel. Un autre avantage à plus long terme était que les employés qui auraient bénéficié de cette expérience pourraient, une fois leur détachement terminé, retourner à leur poste d'attache avec une meilleure compréhension des avantages de la vérification .

Par contre, il deviendrait difficile de garantir le respect des normes professionnelles, surtout si les employés détachés devaient être nombreux. Nous ne nous attendions pas à faire de ces personnes des vérificateurs professionnels, mais nous savions que nous devions garantir des vérifications de qualité si nous ne voulions pas que tous nos efforts soient vains. Par conséquent, les gestionnaires de la vérification auraient à porter une plus lourde part de responsabilité. (Dans les faits, l'enthousiasme de ces nouveaux employés et leur connaissance pratique des opérations ont suppléé au manque d'expérience et ont permis l'éclosion d'une nouvelle conception de la vérification).

L'énoncé de mission mettait l'accent sur le perfectionnement professionnel. Tout compte fait, nous avons décidé qu'un détachement de deux ans serait une excellente façon de permettre aux gestionnaires de mieux comprendre la complexité de tous les rouages du Service correctionnel.

Du point de vue de l'organisation, nous avons renoncé à nos équipes de spécialistes en personnel et en finances pour adopter une structure matricielle. Notre conception élargie de la vérification a rendu ce choix possible, et comme le nombre d'employés permanents en vérification était peu élevé, la transition s'est faite très rapidement.

Au moment d'affecter les employés détachés à des projets, nous avons tenu compte de leurs préférences et de leur expérience, particulièrement s'ils provenaient d'unités opérationnelles. Nous avons ainsi maximiser leurs connaissances des opérations et maintenu un niveau élevé de motivation.

Tous ces changements, survenus en l'espace d'un an, ont été rendus possibles grâce à l'appui de la haute direction. Un comité de vérification rajeuni nous a accordé son appui total et nous a encouragé dans nos efforts. Si nous avions dû nous préoccuper des procédures, nous n'aurions pas eu la liberté d'adopter une nouvelle approche sans prévoir toutes sortes de règles et de méthodes. Mais la vérification interne avait un grand retard à rattraper, et nous devions saisir au vol cette chance d'apporter une contribution importante à notre organisme. Nous nous sommes donc concentrés sur les résultats, en élaborant les méthodes et les procédures au fur et à mesure.

Une contribution importante

Tout en insistant sur la transparence, l'intégrité et l'obligation de rendre compte, l'énoncé de mission souligne l'importance de l'échange des idées, des connaissances et de l'expérience. Le secteur de la vérification intègre ces valeurs dans la façon dont il planifie ses activités et fait part de ses résultats. Les cadres supérieurs participent activement à la planification des tâches de vérification, et ils sont informés de la progression des travaux. En outre, au moment d'établir nos objectifs, nous consultons nos partenaires spécialisés en justice criminelle, y compris l'Enquêteur correctionnel. Une fois les vérifications terminées, nous envoyons des exemplaires des rapports non seulement aux cadres supérieurs, mais également à tous les

(Suite à la page 73)



Irving Kulik détient un baccalauréat en sciences de l'université McGill et une maîtrise en criminologie de l'université d'Ottawa. Venu au Service correctionnel du Canada en 1970, il a occupé divers postes comportant de plus en plus de responsabilités. Il est actuellement commissaire adjoint, vérification et enquêtes.



Steve Wilson est gestionnaire de la vérification auprès du Service correctionnel du Canada. Diplômé de l'université Western Ontario, il détient également une maîtrise en administration des affaires de l'université Queen's. Il a travaillé deux ans à Revenu Canada avant de se joindre au SCC en 1979 en tant que vérificateur financier.

de libération conditionnelle. Cette méthode fonctionnait fort bien quand l'administration centrale exigeait des renseignements très détaillés sur les activités.

À l'époque où nous appliquions l'approche centralisée, tous les aspects du fonctionnement étaient contrôlés, et des procédures détaillées régissaient la moindre activité. Les gestionnaires des centres de responsabilité pouvaient rarement s'écarter des normes et, quand cela se produisait, les vérificateurs internes devaient normalement le signaler à l'administration centrale, qui veillait à corriger la situation. Les vérificateurs savaient fort bien qui était le client ultime et quelles étaient ses attentes.

Au milieu des années 80, la base s'est vue octroyer davantage de pouvoir et de responsabilité. Les procédures très détaillées ont fait place à des lignes directrices plus souples qui permettaient au personnel d'exécution d'adapter les politiques à ses propres besoins.

Cette nouvelle façon de concevoir l'organisation a fait en sorte que les cadres supérieurs n'avaient plus besoin du même genre de renseignements. Peu leur importait comment les activités étaient exécutées; ce qui les intéressait maintenant c'était les résultats.

Il aurait alors fallu que le secteur de la vérification interne se rende compte du changement et réagisse en conséquence. Mais il a continué à mettre l'accent sur le respect des règlements et des procédures plutôt que sur les résultats. Les rapports de vérification ne présentaient donc pas beaucoup d'intérêt pour les cadres supérieurs, car le peu de renseignements utiles qu'ils contenaient ne permettaient pas de prendre des décisions concernant les programmes en général.

Ce qui devait arriver, arriva : la fonction de vérification fut pour ainsi dire reléguée aux oubliettes. Elle ne joua plus qu'un rôle factice. Les vérificateurs produisaient des rapports tout en sachant qu'ils seraient peu utiles pour la gestion globale du ministère. Ils avaient l'impression de travailler pour rien : le moral s'effondra et commença alors le problème de la rotation du personnel.

Puis, au début de 1989, le Service correctionnel du Canada publia son tout premier énoncé de mission. Ce document exposait clairement la philosophie et les objectifs du Service, nous fournissant l'élan dont nous avions tant besoin pour changer. Nous puisâmes notre source d'inspiration dans l'énoncé suivant : « Rendant compte au Solliciteur général, nous croyons en une gestion du Service caractérisée par une attitude ouverte et intègre. »

Cette valeur fondamentale reconnaissait explicitement que la vérification devait concourir au fonctionnement de l'organisme. En s'appuyant sur l'énoncé de mission, le secteur de la vérification interne s'appliqua à repenser complètement son approche et sa structure.

Une nouvelle orientation

Nous avons commencé par définir notre propre conception de la vérification interne. Nous avons alors établi un cadre théorique qui nous a permis de préciser comment la vérification interne entendait collaborer à la réalisation de la mission. Il était évident que pour aller dans le sens de l'énoncé de mission nous devions

Du nouveau en vérification :

LES RÉSULTATS D'ABORD



par Irving Kulik et Steve Wilson

Pendant trop longtemps, à la fonction publique, nous avons tenu pour acquis que dans la mesure où les procédures étaient correctes, tout allait pour le mieux; les gestionnaires n'avaient rien à craindre. Nous nous sommes appliqués à mettre au point des méthodes, des règlements et des directives, et le rôle de la vérification interne consistait alors à en contrôler l'application. Cependant, nous reconnaissons aujourd'hui que la fonction publique doit insister sur les résultats et non pas sur les méthodes, et s'inspirer de valeurs et non pas de règles. S'il est vrai que les règlements peuvent constituer des éléments essentiels d'un cadre de responsabilité, ils ne sont pas une fin en soi.

Le rôle du secteur de la vérification au Service correctionnel du Canada (SCC) est le même que celui des autres ministères. Il consiste à évaluer les activités du ministère et à déterminer si elles sont exécutées avec efficacité, efficience et économie. À l'instar de nos homologues des autres ministères, nous avons nous aussi évolué. À l'origine, la vérification interne était axée sur le respect des règles et insistait sur l'aspect financier des activités. Nos clients étaient les centres de responsabilité : pénitenciers et bureaux



Photo : Industrie, Sciences et Technologie Canada

entrepreneurs de la région parce que cela pourrait engendrer un manque de prudence dans la distribution des fonds du gouvernement. Personnellement, je ne partage pas cette opinion.

Savoir prendre des risques calculés est l'une des qualités associées à l'esprit d'entreprise — mais cela ne veut pas dire qu'il faille être téméraire. Les entrepreneurs qui réussissent n'ont pas bénéficié d'un coup de chance. Au contraire, ces gens ont beaucoup de maîtrise de soi et sont fermement décidés à faire bouger les choses. L'entrepreneur typique, qui a mis en jeu ses économies et hypothéqué ses biens (et qui a bien souvent investi l'argent de ses amis et de sa famille), surveille de très près ses frais généraux et engage rarement un sou sans bonne raison.

Quand l'APECA fait une contribution (le mot « subvention » ne fait partie ni de notre vocabulaire, ni de notre philosophie), elle ne s'efface pas par la suite. Même si le risque est inhérent à l'esprit d'entreprise, la solitude angoissante que vit parfois l'innovateur peut et doit être combattue. À l'agence, nous faisons de notre mieux pour être vraiment partenaires de nos clients à toutes les étapes, d'abord en leur présentant un formulaire de demande simple et facile à comprendre, puis tout au long du processus d'approbation et du suivi de leur demande. Pour reprendre les paroles de Joseph Mancuso, auteur et éditeur international d'ouvrages sur la petite entreprise « Il n'y a pas de mal dans le fait d'être indépendant, mais il n'y a aucune raison pour agir en solitaire ». À l'APECA, nous avons fait une nôtre cette philosophie.

En acceptant sa part de risque dans les initiatives de la petite entreprise du Canada atlantique, l'APECA est entrée dans un milieu intéressant. Les caractéristiques personnelles des entrepreneurs sont souvent relevées et analysées dans des articles ou des magazines du monde des affaires, et si les portraits qu'on dépeint changent quelque peu selon la source, il sont loin d'être ennuyeux.

Nos clients sont réputés pour leur ingéniosité, leur vitalité, leurs connaissances, leur optimisme et leur ambition. Comme l'exprimait Randall Litchfield, rédacteur administratif du *Small Business Magazine* dans un récent éditorial « L'entrepreneuriat, c'est bien autre chose qu'une simple métaphore servant à décrire les rapports humains; ce n'est pas non plus un système qui essaie de caser les gens dans des rôles qui ne leur convienne pas. L'entrepreneuriat, c'est la nature humaine dans toute la plénitude de sa créativité et de son ingéniosité ». Jan Zupnick, président de l'Entrepreneurship Institute, dont le siège social est aux États-Unis, qualifie pour sa part l'entrepreneuriat d'« infrastructure humaine ».

Parce qu'ils et elles évoluent dans une petite structure, les entrepreneurs sont mieux placés pour battre le fer quand il est chaud. Ils et elles peuvent réagir plus vite que les grandes organisations quand de nouvelles occasions ou de nouveaux créneaux se développent sur les marchés. Si la plupart connaissent l'importance des études de marché et des plans d'entreprise (l'APECA finance souvent les uns et les autres), les entrepreneurs perdent vite patience devant les processus de financement et d'établissement inutilement longs, craignant avec raison de voir une occasion leur échapper. Sur tous les autres plans, *(Suite à la page 71)*

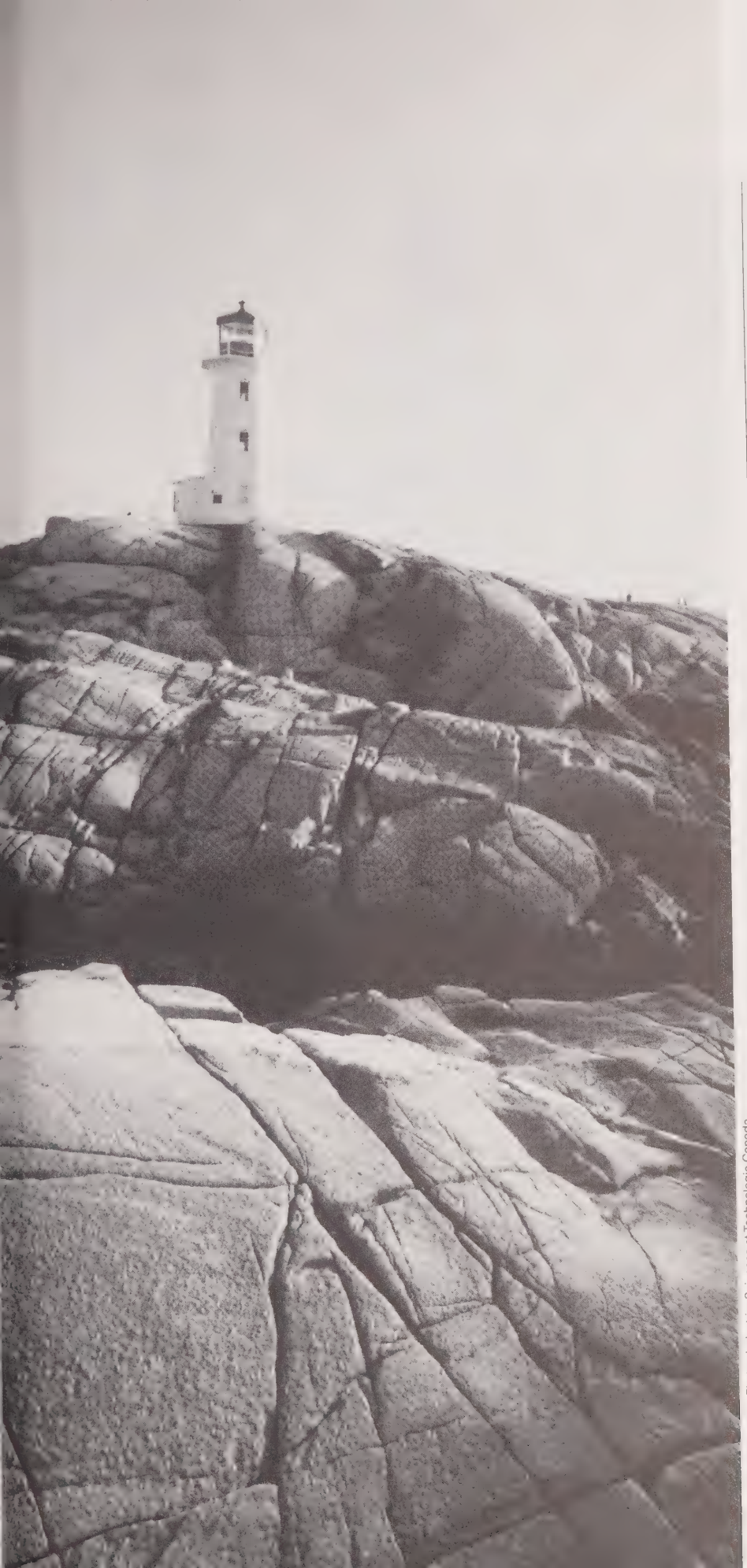


Photo : Industrie, Sciences et Technologie Canada

L'APECA s'est donnée pour mission, entre autres, d'effacer les derniers vestiges de ces attitudes, de les débusquer où qu'elles soient, et de faire comprendre clairement à tous les intervenants que la dichotomie « petite entreprise — gros gouvernement » est chose du passé. Globalement, la petite entreprise est une force économique qui emploie 42 pour 100 des travailleurs canadiens et dont les rangs à l'échelle nationale se sont gonflés de 28 000 entreprises en 1989. Nous entendons aussi gérer une agence allégée et efficace, bien que nous ayons reçu pour démarrer 1,2 milliard de dollars de fonds nouveaux et que nous ayons repris la plupart des ententes fédérales-provinciales qui avaient déjà été signées dans la région atlantique. Bref, nous voulons être une organisation en bras de chemise, plutôt qu'en complet-veston. Et notre clientèle est enthousiaste et puissante.

D'après notre expérience de l'APECA au Canada atlantique, je suis fermement convaincu que nous sommes en train d'établir des rapports très sains avec les petites et moyennes entreprises, des rapports fondés sur l'esprit d'entreprise et non sur la paperasserie. À mon sens, c'est sur cette nouveauté que repose toute la promesse de l'expansion économique régionale dans et pour le Canada atlantique.

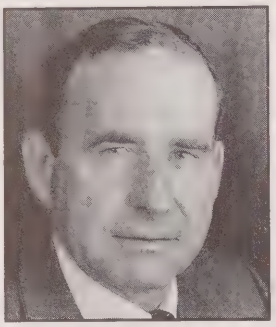
L'essence de l'entrepreneuriat

Ayant reconnu que le véritable esprit d'entreprise, celui qui ne craint pas le risque, avait sa place à l'APECA, nous avons dû en adopter nous-mêmes les préceptes et les méthodes. Après tout, « qui se ressemble, s'assemble ». Certains personnes sont réticentes à l'idée de s'identifier avec les

L'APECA AIDE LES ENTREPRENEURS :

L'UNION FAIT LA FORCE

par Peter B. Lesaux



Peter Lesaux détient un baccalauréat en économie l'université St. Francis Xavier de la Nouvelle-Écosse. Au terme de ses études en 1957, il est devenu fonctionnaire au Conseil du Trésor, où il a travaillé six ans. Après être passé au ministère des Affaires indiennes et des Ressources naturelles en 1963, il a été détaché pendant deux ans à la commission Glassco. Il a ensuite été nommé sous-ministre adjoint (Affaires indiennes et inuit). Après un court congé sabbatique, il est devenu sous-ministre adjoint, Condition physique et Sport amateur. M. Lesaux a ensuite été nommé commissaire à la Commission de la fonction publique en 1986 et, en 1989, président de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique.

Les entrepreneurs et les fonctionnaires peuvent-ils participer à une même entreprise? Plus encore, peuvent-ils travailler en équipe? Quand l'entreprise s'appelle le développement économique régional et que le terrain des activités est la région du Canada atlantique, il est préférable que la réponse soit un « oui » retentissant.

Nous sommes arrivés à un tournant dans l'évolution du développement régional de l'Atlantique. Les pêches, le charbon, les aciéries sont en difficulté; les « mégaprojets » d'hier ont perdu leur attrait; les espoirs d'une nouvelle croissance économique reposent dans les petites et moyennes entreprises.

C'est dans ce contexte qu'a été créée l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA).

Aux premiers jours de l'agence, bien des gens d'affaires ont indiqué que l'APECA était peut-être leur « dernière chance ». Nous n'aimons pas beaucoup ce ton désespéré, mais nous nous entendons pour dire que si l'APECA ne donne pas de résultat dans le Canada atlantique, nous ne voyons pas d'autre solution. Mais heureusement, l'APECA, ça marche.

Alors d'où vient ce pessimisme? J'y vois le dernier relent de la méfiance et du cynisme qu'ont échangés les « petites » entreprises et la « grosse » machine gouvernementale à travers une longue succession d'agences et de ministères fédéraux qui se sont attaqués aux problèmes de la disparité avec des succès mitigés. Certains gens d'affaires n'ont tenu aucun compte des efforts réels de développement, considérant les organismes gouvernementaux de développement comme des bureaucraties lourdes et rigides. Et, en toute honnêteté, certains fonctionnaires sur le terrain considéraient avec cynisme les gens qui venaient demander de l'aide et ont inventé le terme « subventiomanes » pour décrire les personnes qui étaient plus habiles au jeu de la paperasserie qu'à faire fructifier les fonds obtenus.

de pays non européens. D'ici à l'an 2000, ce pourcentage passera à 70 p. 100. Qui plus est, 80 p. 100 de toutes les personnes qui feront leur entrée sur le marché du travail en l'an 2000 seront des femmes, des membres de minorités ou des immigrants. Pour répondre aux besoins de ces employés et leur permettre de donner leur pleine mesure, il faudra des connaissances et des compétences différentes de celles que nécessite la gestion de la main-d'oeuvre traditionnelle composée en majorité d'hommes de race blanche. C'est maintenant qu'il nous faut acquérir et parfaire ces compétences.

Question de définitions

Nous entendons souvent des organisations parler indifféremment de « chances égales d'emploi », de « programmes d'équité en matière d'emploi » et de « gestion de la diversité en milieu de travail ». Chez Xerox Canada, « chances égales d'emploi » signifie l'absence de discrimination, quels que soient la race, la religion, la couleur, l'âge, le sexe, l'état civil, la nationalité ou l'ascendance; « l'équité en matière d'emploi » correspond à un programme précis axé sur les résultats, qui a été conçu pour corriger les déséquilibres relevés dans le passé à tous les échelons et dans toutes les catégories professionnelles. Enfin, la « gestion de la diversité » désigne des efforts concrets et bien définis de gestion de toutes les ressources humaines, de toutes origines, afin de leur permettre de participer, d'apporter leur contribution et de jouir du même degré de satisfaction et de valorisation au travail.

Il importe de comprendre qu'égal ne veut pas dire identique. La gestion égalitaire du personnel ne signifie pas un traitement identique pour tous les employés.

Cela ressemble beaucoup à l'entretien d'un jardin de fleurs : certaines plantes ont besoin de plus d'eau, d'autres de plus de lumière. Mais le fait qu'une rose ou une orchidée exige des soins différents d'un souci ou d'un pétunia ne signifie pas que le pétunia a moins de valeur ou qu'il ne contribue pas également à enjoliver le jardin.

De même, il faut faire sentir à tous les employés qu'ils et elles font partie de l'organisation, malgré leurs différences ou leurs origines. Les cadres doivent favoriser ce sentiment d'appartenance. Voilà ce qu'est la gestion efficace de la diversité en milieu de travail.

Leadership dans la qualité

Chez Xerox, les buts fixés pour la gestion des ressources humaines s'inscrivent dans un objectif plus vaste : donner à notre clientèle le maximum de satisfaction. Il y a huit ans, afin d'atteindre cet objectif, nous avons résolu de faire de la satisfaction de la clientèle le but personnel de chaque employé. À cette fin, nous avons entrepris de transformer complètement notre culture d'entreprise pour tendre

(Suite à la page 69)



Illustration par Barry Mitchell / TSW

POUR UNE DIMENSION HUMAINE DE LA QUALITÉ



Debbie Pivnick est directrice et agente chargée de la qualité de la section du marketing pour les régions du Centre et de l'Atlantique de la firme Xerox Canada Inc. Elle compte 19 années de service auprès de cette firme, où elle assume des fonctions de gestion depuis 1976. Auparavant, elle a occupé le poste de directrice du Personnel. Elle a obtenu un baccalauréat de l'université de Toronto et vient de terminer le Programme à l'intention des cadres offert par l'université Queen's. Elle est membre de la Human Resources Professional Association of Ontario et représentante de la firme Xerox auprès de diverses associations.

Par Debbie Pivnick

Bien que les programmes d'équité en matière d'emploi continuent d'être très importants, la gestion des ressources humaines se préoccupe de plus en plus de la gestion de la diversité. Bien que l'on doive encore engager à dessein des femmes, des personnes handicapées, des autochtones et des membres des minorités visibles, il est maintenant encore plus essentiel que jamais de se concentrer sur la gestion efficace de ces importantes ressources humaines.

Pourquoi? Parce que le plus grand défi que doivent relever toutes les organisations aujourd'hui est de s'adapter aux changements rapides et sans précédent. Ces changements nous viennent des technologies nouvelles et phénoménales. Ils résultent de la concurrence croissante venant de tous les points du globe et des difficultés économiques qui obligent les entreprises à réduire leur personnel, à se fusionner, à se restructurer ou à céder une partie de leurs actifs.

Si nous voulons offrir des produits et des services de qualité et avoir du succès, nous devons nous entourer des gens les plus brillants et aller les chercher partout où ils se trouvent. Il n'y a pas si longtemps, les jeunes gens de race blanche étaient considérés comme la principale source de nouveau talent, mais cette époque est révolue, et depuis un certain temps d'ailleurs. En fait, la population active continuera de se diversifier. Aujourd'hui, 60 p. 100 des immigrants sont originaires

Adapté d'une allocation présentée au Colloque sur le personnel organisé par la compagnie Xerox en octobre 1990.

demeure une partie vitale de l'organisation et soit considérée somme telle, car si les ressources consacrées à la gestion générale doivent être mesurées, alors la gestion des ressources humaines ne doit pas faire exception. Mais il n'est pas facile de mesurer la contribution de la gestion des ressources humaines à la rentabilité globale de l'entreprise. Les mesures se font souvent à partir de données intangibles parce que les principaux éléments ne peuvent être quantifiés avec précision. Néanmoins, les gestionnaires des ressources humaines devraient être en mesure de faire une estimation judicieuse du genre d'effet produit par leurs activités.

Si le rôle de la gestion des ressources humaines a changé, c'est que les employés ne considèrent plus leur entreprise comme un organisme à l'intérieur duquel on leur réserve un créneau. De plus en plus, les entreprises sont perçues comme des « systèmes sociaux ». On les compare d'ailleurs souvent à des communautés. Voilà pourquoi, si elles veulent réussir, elles doivent se tourner vers les personnes qui ont un rôle important à jouer dans leur réussite — parmi lesquelles figurent leurs employés. Car c'est maintenant un fait reconnu, les employés constituent un élément essentiel de l'avantage concurrentiel. La haute direction doit donc se servir de la gestion des ressources humaines comme un moyen de faire face à la concurrence et laisser libre cours à l'énergie et la créativité de ses employés. Il devient de plus en plus évident que la mise en oeuvre des plans stratégiques est reliée à la participation d'employés compétents à la vision stratégique de l'entreprise.
(Suite à la page 66)



Photo Four by Five

Les ressources humaines : changements et défis

Au cours des cinq dernières années, nous avons assisté à une évolution profonde du rôle de la gestion des ressources humaines. L'influence de cette fonction au sein de l'entreprise s'est accrue considérablement. Après avoir été négligée, elle a obtenu ses lettres de créance auprès des conseils d'administration au moment où la haute direction reconnaissait qu'elle était un atout majeur dans l'efficacité de l'organisation.

Les ressources humaines ont délaissé les statistiques et les situations de crise pour devenir un service professionnel plus proactif; ce service participe directement à la planification stratégique, ses cadres siègent en permanence au comité de gestion supérieure et font directement et ouvertement rapport au président-directeur général. Cette situation a contribué à améliorer le moral des employés — elle démontre que « le président reconnaît l'importance des ressources humaines ».

Mais par la même occasion, de nombreux gestionnaires des ressources humaines voient un danger dans le fait d'être si près du P.D.G. Ils et elles estiment que leur fonction est beaucoup plus productive quand elle sert à aider d'autres gestionnaires à réaliser leurs objectifs, et ils et elles forment à cette fin des partenariats avec les cadres axiaux. Les gestionnaires des ressources humaines croient par ailleurs que le fait d'établir des liens étroits avec les gestionnaires axiaux leur permet de justifier leur rôle dans la gestion des opérations. En effet, ils et elles cessent alors d'être les contrôleurs des ressources humaines de l'entreprise pour devenir des collaborateurs et des conseillers des gestionnaires axiaux — des spécialistes internes en conception organisationnelle et en évaluation du rendement.

Deux raisons expliquent ce revirement. Tout d'abord, les problèmes internes tels que le contrôle des coûts et l'accroissement de la productivité exigent une collaboration plus étroite avec les cadres axiaux. Ensuite, les services fonctionnels, tout comme les services opérationnels, veulent maintenant qu'on reconnaisse leur contribution à la réalisation des objectifs de l'organisation. Dans bon nombre d'entreprises, le concept de l'intégration du milieu de travail a donné naissance au phénomène de la « responsabilité fragmentée ». Les gestionnaires axiaux s'attendent à ce que les responsables des ressources humaines prennent les devants pour créer un milieu propice à une meilleure productivité et pour éliminer les structures ou les liens qui font obstacle au bon fonctionnement de l'organisation. Dans un milieu où toutes les fonctions doivent concourir au succès de l'entreprise, les gestionnaires des ressources humaines sont aussi responsables que les gestionnaires axiaux du rendement global de leur organisation.

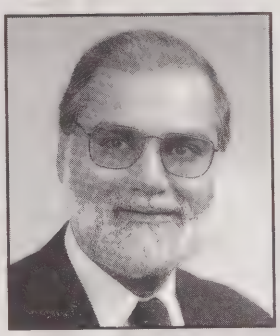
Les groupes des ressources humaines délaissent leur rôle de centres de coûts sans lien direct avec les résultats nets pour s'intéresser davantage au fonctionnement de l'entreprise. De plus en plus, les gestionnaires des ressources humaines abordent les grandes questions comme des gestionnaires opérationnels et s'intéressent particulièrement aux conséquences de leurs politiques ou de leurs programmes sur la rentabilité de l'entreprise. La conjoncture économique et la concurrence ont obligé les ressources humaines à s'intégrer davantage au reste de l'entreprise. Qui plus est, la haute direction exige que l'on puisse évaluer quantitativement l'effet des ressources humaines sur les résultats nets. Certains gestionnaires des ressources humaines vont même plus loin : ils et elles transforment leur activité en une activité productrice de recettes qui fonctionne comme un service interne et établissent un système de facturation pour faire payer leurs services aux unités opérationnelles.

L'apport de la fonction des ressources humaines aux résultats nets de l'entreprise se manifeste particulièrement dans l'établissement des structures organisationnelles et la conception des emplois, et dans la création de milieux de travail qui favorisent l'amélioration du rendement. Elle contribue également à l'efficacité générale de l'entreprise en instaurant des méthodes d'embauche innovatrices et en donnant des conseils en matière de formation et de perfectionnement, d'évaluation du rendement, de rémunération et de relations avec les employés. Comme le fait remarquer un dirigeant : « Si un changement de stratégie de mise en marché modifie le prix d'un produit, cela ne me concerne pas. Par contre, si cela nous oblige à changer considérablement la façon dont nous devons nous organiser pour servir le marché, alors, je m'en occupe sérieusement. »

Les gestionnaires des ressources humaines en sont venus à admettre la nécessité d'évaluer toutes les ressources que leur fonction tire de l'entreprise par rapport à ce qu'elle lui apporte en retour. L'analyse coûts-avantages est essentielle : elle permet de faire en sorte que la fonction

LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES :

CHANGEMENT DE CAP



Prem Benimadhu est directeur du Centre de recherche sur la rémunération du Conference Board of Canada auquel il s'est joint en 1984 comme associé principal à la recherche. Auparavant, il dirigeait le Mahatma Gandhi Institute à l'île Maurice. Il avait passé les quatre années précédentes à Paris comme directeur de projet auprès de l'UNESCO et du CCCE. Il détient un baccalauréat (Hon.) de l'université Brock, une maîtrise de l'université McMaster et une maîtrise en administration de l'université d'Ottawa. Il est également agrégé de l'université d'Aix-Marseilles. Il a publié divers articles sur les relations industrielles et la gestion des ressources humaines.

par Prem. P Benimadhu

Dans les années à venir, les entreprises canadiennes puiseront de plus en plus leur pouvoir concurrentiel dans leurs ressources humaines. L'influence des facteurs traditionnels tels que la technologie, l'innovation des produits, les ressources financières et l'accès aux matières premières est en perte de vitesse en raison des changements majeurs qui ont bouleversé le monde des affaires en général. Par le passé, une entreprise pouvait compter sur sa technologie de base pour se démarquer de ses concurrents. De nos jours, cette même technologie peut être reproduite de plus en plus rapidement, tout comme d'ailleurs les nouveaux produits. L'ouverture des marchés financiers mondiaux facilite l'accès aux capitaux. L'amélioration des méthodes de distribution et la mondialisation du commerce rendent beaucoup moins évidents les avantages qu'offrait la proximité d'un marché ou d'une source de matières premières.

La capacité concurrentielle des entreprises canadiennes à l'avenir sera donc moins tributaire des facteurs traditionnels et davantage des ressources humaines. L'entreprise qui tirera son épingle du jeu sera celle qui pourra le mieux attirer, retenir et motiver des employés dynamiques, talentueux et compétents. Pour s'adapter à cette nouvelle conjoncture commerciale, les entreprises devront absolument changer leur style de gestion et les modes de travail et investir à fond de train dans le perfectionnement de leurs employés.

Pour relever ces défis, la gestion des ressources humaines devra changer de cap.

Adapté du rapport nº 41-89, publié en mai 1989 par le Centre de recherche sur la rémunération du Conference Board du Canada. Le rapport s'appuie sur des entrevues menées avec des gestionnaires des ressources humaines.

Photo par Murray Alcosser / The Image Bank

à la protection des renseignements personnels de nous faire part de leurs suggestions pour nous aider à apporter des améliorations. Même s'il est possible que les problèmes soient plus coriaces que je ne l'aurais cru, je crois que le Commissariat à l'information et les gestionnaires gouvernementaux peuvent travailler efficacement, dans le civisme et la compréhension de l'opinion d'autrui.

L'accès à l'information à l'ère de l'information

Ensemble, nous devrions pourtant oser accomplir davantage : rien de moins qu'un profond changement dans la façon dont on perçoit la *Loi sur l'accès à l'information*. Beaucoup de gens, au gouvernement et ailleurs, voient dans la Loi un instrument conçu pour piéger et embarrasser certains ministères, certains élus ou certains bureaucrates.

Certes, la Loi servira toujours à mettre au jour des scandales, à découvrir, selon l'expression du sénateur Patrick Leahy à Washington récemment, « ce que l'État mijote ». Et nous ne devrions pas mésestimer cet aspect de la Loi, car il est essentiel, dans une société démocratique, que nous soyons informés de « ce que l'État mijote ».

Mais, à l'ère de l'information, une question d'éthique se pose en ce qui concerne le traitement des renseignements, qu'ils soient personnels ou non. J'ai été heureux d'apprendre que le professeur Alan Westin de l'université Columbia, éminent maître à penser en Amérique du Nord en matière de protection des renseignements personnels, a délaissé la protection des renseignements personnels pour s'intéresser à la liberté de l'information. Il déclarait l'an dernier, devant un comité du Congrès américain, qu'il prévoyait que les États-Unis deviendraient un pays où les bien nantis de la finance et de la technologie — les gouvernements, les entreprises, les scientifiques et les médias —auront facilement accès à l'information du gouvernement. Selon ses propres paroles, ces groupes seront les « seigneurs de l'ère de l'information ». Les autres personnes formeront pour leur part « la plèbe

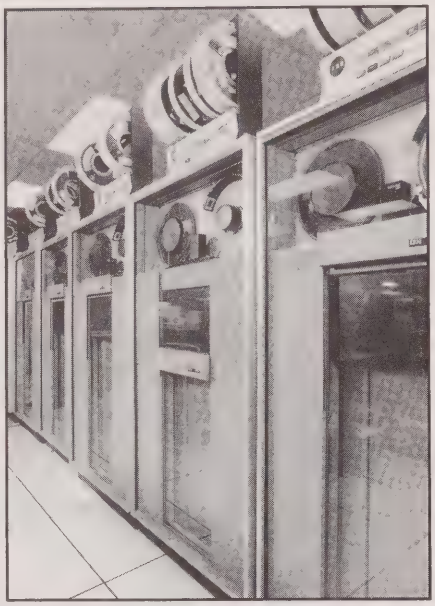


Photo par Michael Salas / The Image Bank

de l'information ». Elles seront privées de droits en matière d'information, éprouveront de plus en plus de difficulté à trouver et à utiliser l'information acquise avec leurs impôts pour servir leurs objectifs sociaux et culturels, faire valoir leurs opinions sur les plans économique et politique, et contrôler efficacement les activités de leur gouvernement. La *Loi sur l'accès à l'information* peut être un instrument efficace et positif de démocratisation de l'ère de l'information ainsi qu'un facteur dissuasif déterminant pour empêcher le secteur public de devenir une aristocratie de l'information. Nous devons à cette fin amener l'accès à l'information à l'ère de l'informatique et lui conserver sa pertinence.

Vers une gestion ouverte de l'information

Il faut développer cette façon de voir la *Loi sur l'accès à l'information* et mettre sur pied un programme plus actif en vue de l'élaboration de la politique en matière d'information. Les mesures prises par le Conseil du Trésor dans ce domaine sont un début encourageant. Ensemble, nous pourrons peut-être nous orienter davantage vers la gestion efficace de l'information et avoir de moins en moins recours à la Loi.

À tout cela se rattachent quelques corollaires, sans doute simplifiés à l'excès.

- L'information que le gouvernement détient dans des banques de données informatiques et qui intéresse au plus haut point le public doit être facilement et régulièrement consultable par les moyens électroniques. Cela s'appelle la « démocratie électronique ».
- Les fonctions d'information et de communication (ou d'affaires publiques) des ministères doivent être coordonnées.
- Le Commissariat à l'information doit être un centre de ressources stratégique en matière d'information. Le Commissariat à la protection de la vie privée aura alors besoin de plus de compétences techniques et de ressources pour l'élaboration de politiques.

L'objectif ultime du Commissariat à l'information est d'en arriver à fermer boutique faute de boulot et de donner à la population un accès facile et régulier à l'information. À terme, les gens pourront faire leurs propres recherches; les institutions ne devraient pas faire de recherches

(Suite à la page 65)

J'ai fait cette observation par ignorance. Sept ans plus tard, j'en suis venu à la conclusion que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur l'accès à l'information* contribuent à bâtir un gouverne-ment plus ouvert. J'estime aussi que le commissaire à la protection de la vie privée et le commissaire à l'information doivent tous deux éviter de se faire les défenseurs des intérêts des particuliers ou du gouvernement. Et si nous nous acquittons de nos fonctions avec impartialité, en mettant bien en équilibre les valeurs divergentes, alors nous appliquerons comme il se doit la législation qui relève de notre compétence.

Au Commissariat à l'information, il est essentiel que nous fassions comprendre aux plaignants et au gouvernement notre détermination à faire de la législation un instrument efficace, de même que notre réceptivité aux revendications rivales que nous devons trancher en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Pour y parvenir, nous devons d'abord et avant tout maintenir la communication franche et ouverte au sein du Commissariat d'une part, et entre nous-mêmes et les ministères d'autre part. Nous sommes un bureau d'ombudsman, et ce sont les qualités de communicateurs persuasifs et honnêtes qui déterminent le succès ou l'échec des ombudsmans.

Le fait que le commissaire à l'information ne soit pas habilité à prononcer des décrets ayant force de loi ne constitue pas nécessairement une faiblesse. En réalité, et c'est important, cela représente peut-être une force parce que de cette façon, l'intégrité du rôle d'ombudsman se trouve sauvegardée. La négociation et la persuasion réussissent souvent là où l'affrontement échoue. Car du pouvoir exécutoire découlerait l'affrontement, si bien que le commissaire à l'information se trouverait en état de guerre permanent avec les institutions gouvernementales — ce qui n'est dans l'intérêt de personne. En fin de compte, la clef de notre succès ne tient pas au nombre de poursuites judiciaires que nous pourrions entamer ou remporter, mais au respect et à la bonne volonté que les organismes gouvernementaux manifestent ainsi qu'aux rapports efficaces et professionnels que nous établissons avec eux.

Nous voulons que la *Loi sur l'accès à l'information* soit efficace et nous nous attendons à ce que les institutions gouvernementales collaborent avec nous. En retour, nous mènerons nos enquêtes avec courtoisie et compréhension, en respectant le point de vue des gestionnaires. Il n'y aura pas de surprises : nous ne menacerons ni n'embarrasserons les gestionnaires pour les forcer à se conformer à nos décisions. Nous présumerons de leur bonne foi et règlerons nos — inévitables — divergences en adultes raisonnables.

Ceux qui ont le plus recours à la *Loi sur l'accès à l'information*, particulièrement les médias et les gens d'affaires, auront l'occasion de nous entretenir des problèmes que leur posent la Loi, les institutions gouvernementales et notre commissariat. Les plaignants aussi ont droit à un service rapide — et nous le leur donnerons.

Je demande à toutes les personnes qui s'intéressent à l'accès à l'information et

Adapté d'une allocution prononcée devant les coordonnateurs et coordonnatrices de l'AIPRP, à Ottawa, le 17 octobre 1990.



John W. Grace détient une maîtrise en littérature anglaise de la Catholic University of America et un doctorat dans le même domaine de l'université du Michigan. En 1958, il est venu au comité de rédaction du Ottawa Journal où, en 1978, il est devenu vice-président et rédacteur en chef, poste qu'il a occupé jusqu'à la fin de l'existence du quotidien en 1980. Par la suite, il a été nommé commissaire au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC). En 1983, M. Grace est devenu le premier commissaire à la protection de la vie privée au Canada en vertu de la nouvelle Loi sur la protection des renseignements personnels, *poste qu'il a occupé jusqu'en 1990, lorsqu'il a commencé un mandat de sept ans comme commissaire à l'information.*



Photo par Mel Lindstrom / Masterfile

Accès à l'information :

Propos du nouveau venu

Par John W. Grace

Je me souviens que dans mon premier rapport à titre de commissaire à la protection de la vie privée, j'avais écrit que le statut qu'un ministère confère à son coordonnateur ou à sa coordonnatrice à la protection des renseignements personnels constitue un excellent moyen d'évaluer son attachement à cette cause — ou, bien sûr, à la législation sur l'accès à l'information.

notre modèle de gouvernement démocratique exige, pour bien fonctionner, l'échange d'une masse importante d'informations, ainsi qu'un degré élevé de participation. Les lobbyistes consacrent une grande partie de leur temps et de leurs efforts à cet indispensable transfert d'information.

Certaines personnes diront sans doute que cela n'est pas du lobbying, mais de la participation civique, et que si des ministres ou des fonctionnaires désirent consulter les parties intéressées, il n'ont pas besoin de faire appel à des intermédiaires rémunérés. Le fait est, cependant, que les consultations nécessitent un soigneux travail d'état-major et des présentations bien préparées. Les mémoires doivent être présentés dans les formes et à qui de droit. Savoir quelles questions sont à l'étude dans les comités législatifs et comment faire pour être appelé à témoigner suppose déjà une excellente connaissance des rouages du gouvernement.

J'ai pu constater que les lobbyistes jouent un rôle précieux dans ces fonctions informationnelles légitimes. Lorsque j'ai travaillé à l'élaboration de politiques dans des domaines aussi complexes que le droit des brevets ou la réglementation des droits d'auteur, l'aide des spécialistes m'a été précieuse pour prévoir les conséquences des mesures proposées ou élaborer des solutions de rechange permettant d'atteindre les objectifs souhaités par le gouvernement. Ces experts-conseils étaient quelquefois engagés par le gouvernement et d'autres fois payés par des clients du secteur privé pour participer à ces consultations politiques. Dans un cas comme dans l'autre, la crédibilité et l'importance accordées à leurs opinions dépendaient essentiellement de leurs capacités professionnelles et de leur expérience.

Les lobbyistes utiles sont ceux et celles qui jouent un rôle dans la transmission de l'information — des personnes qui connaissent bien le gouvernement et qui savent présenter l'information au bon endroit et dans les formes.

IL EST TEMPS QUE LA COLLECTIVITÉ DES LOBBYISTES DÉFINISSE AVEC PLUS DE CLARTÉ CE QU'ELLE CONSIDÈRE COMME UN COMPORTEMENT CORRECT.

Problèmes d'éthique

J'estime personnellement que les efforts visant à influer sur les décisions ne sont choquants que s'ils semblent reposer sur la partisannerie, le népotisme, les amitiés personnelles ou la convoitise. Les décisions du gouvernement doivent toujours se fonder sur la qualité de la personne ou du produit, ou sur la compétitivité des prix.

Ce qui inquiète probablement le plus les gens dans le lobbying, c'est l'impression d'une entente implicite, entre les fonctionnaires et les lobbyistes, qui confère aux clients un statut privilégié — autrement dit, le sentiment que les fonctionnaires trouvent une « vraie mine d'or » dans l'affaire.

Le grand public canadien est extrêmement méfiant à l'égard des activités des lobbyistes. Toutefois, les terribles anecdotes qui alimentent cette méfiance se sont souvent déroulées dans d'autres pays aux institutions et aux traditions politiques très différentes des nôtres.

Séparer l'ivraie du bon grain

Alors, quels sont les préceptes éthiques qui permettent de distinguer les « bons » lobbyistes des « mauvais »? Il me vient à l'esprit au moins trois principes qui peuvent contribuer à garantir de « bonnes » pratiques de lobbying.

Le plus important, à mon sens, est le principe d'ouverture ou de transparence. Tous les mémoires présentés au gouvernement devraient être du domaine public — les précautions nécessaires étant prises pour protéger les renseignements exclusifs. Je crois que le gouvernement actuel a fait un grand pas vers une plus grande ouverture lorsqu'il a institué l'enregistrement des lobbyistes et la création d'un registre public de leurs clients. Il reste cependant encore beaucoup trop de secret, notamment en ce qui concerne les réunions prévues ou ayant eu lieu.
Le deuxième principe que je recommanderais est celui de l'égalité d'accès. J'entends par là qu'il faut prévoir des mécanismes adéquats pour que toute personne ayant pris le temps et fait l'effort de préparer un mémoire puisse présenter son point de vue à un représentant officiel.

Le troisième principe, étroitement lié au deuxième, est celui de la procédure
(Suite à la page 65)

distinction entre leur rôle de conseillers, qui consiste à renseigner leurs clients sur les personnes à rencontrer et la façon de traiter avec les fonctionnaires, et leur rôle d'intermédiaires actifs cherchant à exercer une influence au nom de leurs clients. Ces personnes prétendent que seule cette dernière activité — le travail de persuasion et d'influence sur les décisions — peut être qualifiée de « lobbying ».

D'aucuns jugent que le fait de payer des intermédiaires qui ont de bons contacts ou de l'entregent a un effet corrupteur sur le travail d'influence auprès du gouvernement parce qu'il donne l'avantage aux gens qui ont les moyens financiers. C'est peut-être l'existence de lobbyistes rémunérés qui donne à cette activité sa mauvaise réputation. Personnellement, je ne vois pas vraiment de différence entre les efforts des personnes qui cherchent à persuader en leur propre nom les détenteurs d'une charge publique, et les activités d'un intermédiaire rémunéré. La question d'éthique repose sur la façon dont on s'y prend et non pas sur qui le fait.

La loi fédérale adoptée récemment définit deux groupes de lobbyistes.

- Les lobbyistes de la catégorie I sont des intermédiaires qui, moyennant finance, organisent des rencontres pour le compte de clients ou communiquent avec les titulaires d'une charge publique en vue d'influer sur leur décision en matière de politiques, de législation, de réglementation, de marchés, de subventions et de contributions. Ce groupe comprend les « lobbyistes professionnels » comme les experts-conseils en relations gouvernementales, ainsi que les avocats, comptables et autres conseillers professionnels qui fournissent des services de lobbying à leurs clients.
- Les lobbyistes de la catégorie II sont des employés que leurs fonctions amènent à communiquer fréquemment avec les titulaires de charge publique au nom de leur propre employeur.

LES SPÉCIALISTES RÉMUNÉRÉS QUI SERVENT D'INTERMÉDIAIRES AVEC LE GOUVERNEMENT SONT UNE RÉALITÉ PERMANENTE DE NOTRE ÉPOQUE, QU'ON LES NOMME COMPTABLES FISCALISTES, AGENTS DE DOUANES, OU LOBBYISTES.

La montée du lobbying

Le nombre de lobbyistes ne peut que continuer d'augmenter. Cette croissance s'explique en partie par la complexité de plus en plus grande du gouvernement dont nous sommes témoins. Mais ce n'est pas tout. Je crois que la technologie moderne des communications y est aussi pour beaucoup. Elle a entraîné la création de nouvelles coalitions sur des questions spécifiques.

La naissance de ces groupes d'intérêt s'occupant de questions précises a changé le rôle et le style des partis politiques traditionnels. La plupart des problèmes sont débattus devant des comités et des commissions, et de moins en moins de conciliation des intérêts divergents — si nécessaire à l'État moderne — se fait au sein des caucus des partis. Alors qu'autrefois les élus servaient de liens entre les gouvernements et les groupes d'intérêt, aujourd'hui, ils n'en n'ont plus le temps. Quoi qu'il en soi, personne ne possède suffisamment de compétences pour agir comme médiateur sur toutes les questions.

Bon nombre d'entre nous souhaiteraient revenir à l'époque où l'on pouvait payer ses impôts sans l'aide de conseillers fiscaux, conclure des affaires sans avocats, immigrer sans l'aide de consultants, et où l'administration publique était moins vaste et moins complexe. Qu'importe s'il fut un temps où les simples citoyens pouvaient réellement traiter directement et personnellement avec les législateurs et les serviteurs de l'État — la plupart d'entre nous n'en souhaitent pas moins des formulaires d'impôt simplifiés et des lois compréhensibles.

Mais spécialisation et complexité sont des réalités du gouvernement moderne. Tout comme les voitures d'aujourd'hui exigent des mécaniciens ayant une formation en informatique, et les centrales téléphoniques, des spécialistes en logiciel, nous devons accepter qu'il n'est pas à la portée de tout le monde de maîtriser certains aspects de l'administration publique moderne. Et les spécialistes rémunérés qui servent d'intermédiaires avec le gouvernement sont une réalité permanente de notre époque, qu'on les nomme comptables fiscalistes, agents de douanes, ou lobbyistes.

Le lobbyiste informationnel

D'après mon expérience de fonctionnaire,

SÉPARER L'IVRAIE DU BON GRAIN



George Post est connu de la plupart des gestionnaires fédéraux comme celui qui a été sous-ministre de Consommateurs et Sociétés de 1978 à 1985, puis greffier adjoint du Conseil privé chargé des questions relatives aux cadres supérieurs. En 1986, il a été nommé coordonnateur fédéral du développement économique de l'Ontario. Il a fait ses études à l'université Queen's et à l'université Northwestern, et il a travaillé au service de la recherche de la Banque du Canada pour revenir au Bureau du Conseil privé comme secrétaire adjoint au Cabinet (politiques économiques), poste qu'il a quitté pour se joindre au Conseil économique du Canada.

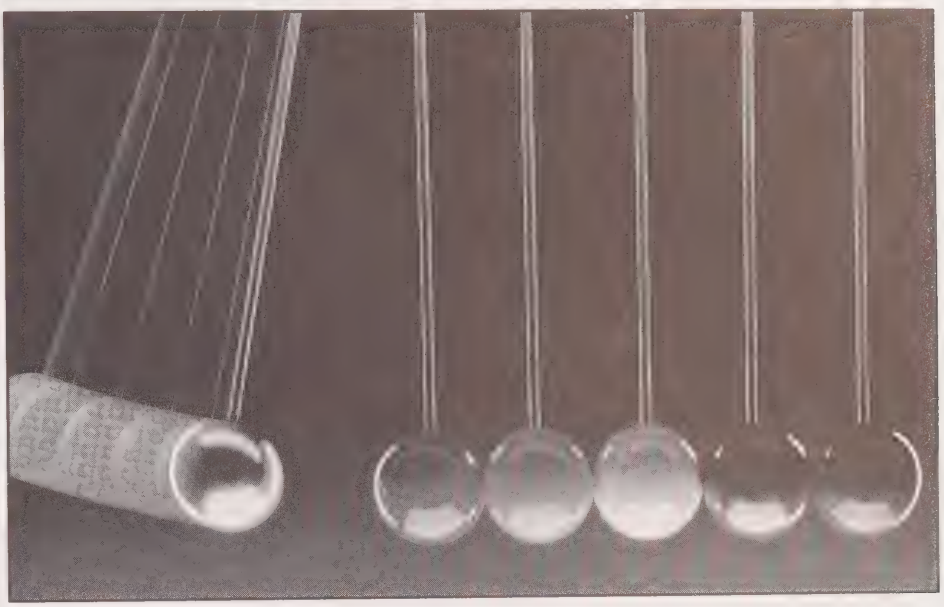


Photo : Masterfile

par George Post

On estime généralement que le nombre de lobbyistes s'accroît rapidement au Canada, tout comme le poids de leur influence sur les décisions du gouvernement. Je déplore cependant que le terme « lobbying » ait une charge émotive. Car s'il est vrai que certaines formes de lobbying sont douteuses, je pense que les lobbyistes rendent de nombreux services légitimes et précieux.

Les lobbyistes, qui sont-ils?

Si l'on comprend mal le lobbying, c'est en partie parce que ce terme n'a pas de définition reconnue.

Certains « spécialistes des affaires gouvernementales » établissent une

Adapté d'une allocution prononcée à la Conférence «Do Unto Others» à Toronto, le 11 juin 1990.

Il ne s'agit pas seulement de comprendre, mais d'essayer, lorsque c'est possible, d'influer sur l'évolution de ces institutions et leur orientation stratégique. Idéalement, nous souhaiterions que leur développement s'inspire des traditions administratives canadiennes. Tout au moins, nous devons pouvoir travailler en collaboration avec elles et nous assurer qu'elles connaissent suffisamment le Canada pour être attentives à nos intérêts. Dans la plupart des cas, cela ne se fait pas du jour au lendemain, et il est donc d'autant plus important de suivre leur évolution de près.

Une place sur la scène mondiale

D'après mon expérience, pour que l'échange de connaissances et d'expertise en administration publique puisse réussir, il faut que les intervenants connaissent les rudiments de la langue et de la culture des pays en cause. Les mots que nous utilisons et le sens que nous leur donnons varient énormément selon le contexte. Lors d'un stage que j'ai fait dans l'administration publique britannique dans le cadre d'un échange, j'ai constaté que les Britanniques donnent aux termes « exécutif » et « administratif » le sens contraire à celui que nous lui attribuons au Canada. En Grande-Bretagne, le terme « exécutif » se rapporte à une personne qui exécute et qui occupe donc un rang relativement modeste. Les personnes qui accomplissent des tâches « administratives » participent à l'élaboration des politiques et sont destinées à de hautes fonctions, à moins qu'elles ne les exercent déjà.

Le simple fait d'établir un vocabulaire commun nécessite donc déjà un effort considérable. De même, il est souvent nécessaire de réduire les institutions à leurs concepts élémentaires si l'on veut établir des comparaisons efficaces. Par exemple, le gouvernement fédéral a défini de façon très précise le concept des organismes centraux et des organismes de services communs, alors que ces expressions sont peu utilisées en dehors du Canada au sens que nous leur attribuons. Néanmoins, on peut trouver dans tout gouvernement des secteurs d'activité dont le rôle est d'appuyer la prise de décision collective et d'autres encore qui sont chargés de fournir des biens et des services aux ministères.

Il importe également de créer un environnement propice à l'échange et à l'apprentissage. Au niveau international, on planifie des conférences, des groupes de recherche, des missions d'études, des consultations et des publications. Ce qu'il faut par-dessus tout, c'est réunir des gens qui partagent les mêmes préoccupations et les mêmes intérêts, des fonctionnaires qui occupent des postes équivalents dans divers systèmes, pour qu'ils et elles puissent comparer leurs problèmes et leurs expériences. L'Organisation de coopération et de développement économiques a obtenu beaucoup de succès avec cette méthode, et d'autres suivent son exemple. Les universitaires peuvent jouer également un rôle important en cernant les points communs qui permettront d'établir des rapprochements entre les concepts.
Une organisation à laquelle participe le gouvernement canadien s'efforce de jouer ce rôle de plaque tournante. L'Institut international des sciences administratives (IISA), dont le siège est à Bruxelles, compte des membres dans plus de 70 pays. Officiellement, ses membres se regroupent en deux catégories : les « États membres » et les « sections nationales ». Le Canada compte un membre dans chaque catégorie : le gouvernement fédéral est un État membre, représenté par le Centre canadien de gestion (CCG); et l'Institut d'administration publique du Canada (IAPC), notre équivalent de l'IISA, est membre de la section nationale.

En principe, le programme de l'IISA est ouvert à tous les fonctionnaires canadiens, que ce soit par l'entremise de l'IAPC ou du CCG. Bien que ce domaine soit encore relativement nouveau pour les deux organisations, je suis certain qu'on y sera ravi de répondre à vos questions et de vous aider.

Où en sommes-nous?

Une fonction publique plonge ses racines dans la société qu'elle dessert et elle en reflète la nature. Au fur et à mesure que l'État s'adapte aux changements sociaux, l'administration publique doit faire de même. La mondialisation qui transforme notre pays nous oblige aussi à changer. Cela n'entraînera pas la fin de l'État nation ni des paliers de gouvernement qui le constituent, mais obligera le gouvernement à jouer un rôle nouveau. La mondialisation continue de susciter l'apparition d'institutions et de processus mondiaux — d'où l'émergence d'un quatrième palier de gouvernement.

Il nous incombe d'apprivoiser ces forces et leurs conséquences sur notre travail, en partie pour nous donner la possibilité d'exercer une influence sur ce mouvement d'effervescence, mais ausssi pour pouvoir profiter de l'expérience de nos homologues étrangers. Ces personnes ont énormément à nous apporter et, de plus en plus, nous devenons leurs collaborateurs et leurs concurrents.

ce que nous pouvons apprendre des autres pays. La deuxième, particulièrement importante face à la mondialisation, est de s'intéresser à l'évolution institutionnelle et politique des autres pays et de participer activement au système transnational qui est en train de donner le jour en quelque sorte à un quatrième palier de gouvernement, lequel dépasse la notion d'État nation.

Où devrions-nous porter notre attention? Traditionnellement, l'administration publique comparée étudie les institutions — la façon dont les organisations sont structurées pour s'acquitter de fonctions particulières. À titre d'exemple, le processus budgétaire et les responsabilités des organismes centraux sont deux domaines où le gouvernement fédéral a fait des études comparatives de ce genre en repensant ses propres arrangements.

Par ailleurs, nous pouvons aussi nous inspirer des concepts fondamentaux que d'autres régimes ont définis pour leurs institutions. Et nous pouvons également apprendre des politiques et des programmes que d'autres institutions ont élaborés pour faire face aux mêmes problèmes que ceux auxquels nous sommes confrontés.

Une autre approche que nous pouvons suivre, c'est de nous demander comment mettre en pratique ce que nous avons appris. Je vois trois possibilités. La plus simple est d'emprunter les modèles d'institutions, les concepts et même la structure de programmes des autres pays. Un bon exemple qui me vient à l'esprit est le rôle de l'ombudsman, que nous avons emprunté de la Scandinavie, et qui tire son origine de la Nouvelle-Zélande. Mais si nous empruntons à d'autres pays, nous

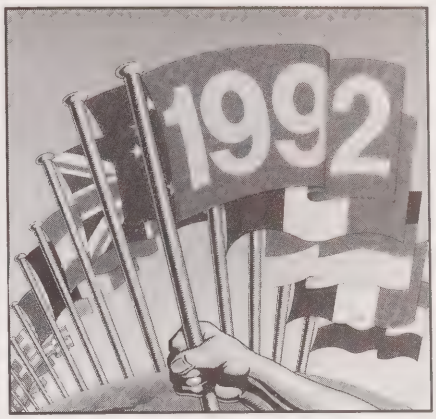


Illustration par Melvyn Bagshaw / TSW

avons aussi l'occasion de prêter — et nous avons effectivement servi de modèle à d'autres pays. Par exemple, ce n'est pas pure coïncidence si le régime constitutionnel et la culture administrative de l'Australie sont si proches des nôtres. Même si à prime abord le fait de prêter son expérience peut sembler un mode d'apprentissage passif, il peut être très profitable d'avoir à expliquer à d'autres personnes ce que l'on fait dans des termes qu'elles peuvent comprendre.

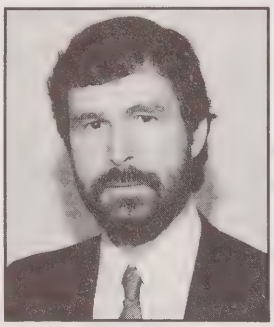
La troisième méthode s'oppose aux deux premières : il s'agit du contraste. Il peut être très révélateur de se servir d'un autre régime comme d'un miroir dans lequel nous nous évaluons nous-mêmes. Voilà qui nous ramène à la réalité que pour être utile, tout apprentissage doit avoir une application pratique — qu'il fasse germer une idée nouvelle ou qu'il nous permette de tirer une leçon de prudence.

Partager et apprendre sont donc deux moyens fort utiles de parfaire constamment nos propres méthodes d'administration publique. Mais nous devons aller plus loin. Nous devons comprendre et, dans la mesure du possible, influer sur la situation dans les autres pays et dans les institutions internationales et multinationales. Nous devons adopter une approche stratégique pour nous adapter à l'évolution du système mondial d'administration publique.

Avantages indirects

Tout d'abord, nous avons avantage à promouvoir la qualité au sein de l'administration publique des autres pays. Nous tenons à ce que les gouvernements avec qui le Canada traite soient capables de gérer leurs programmes internes et de faire appliquer les ententes que nous signons avec eux. Nous voulons aussi qu'ils puissent jouer un rôle efficace sur le plan transnational et, informés des politiques et des pratiques canadiennes, qu'ils soient sensibles à nos préoccupations. Les faiblesses dont souffre l'administration des pays en développement sont à la fois le symptôme et la cause de leur manque de développement. En améliorant leurs capacités en administration, nous contribuons à leur développement national tout en protégeant en même temps nos investissements sous forme d'aide publique et d'autres programme de coopération. Et ce genre d'aide n'est pas à sens unique; quiconque a l'esprit ouvert peut tirer une leçon de n'importe quelle situation.

Les institutions transnationales en mutation présentent le même défi. Nous devons suivre l'évolution des organisations officielles comme la Communauté européenne et celle de mécanismes informels comme les sommets économiques et les négociations commerciales multilatérales. Ces dernières instances sont particulièrement importantes parce que leurs membres ont un statut semi-permanent et influent de plus en plus sur la société et l'économie canadiennes. Des activités semblables qui surgissent dans d'autres domaines (je pense entre autres à l'environnement) s'intègrent à notre système de gouvernement.



David Brown a étudié les sciences politiques à l'université de Toronto et il est fonctionnaire depuis 1971. Il a travaillé au Commissariat aux langues officielles, au ministère des Affaires extérieures et au Bureau du Conseil privé. Il a aussi été détaché au cabinet britannique. Au Secrétariat du Conseil du Trésor depuis 1988, il occupe actuellement le poste de secrétaire adjoint, Politiques intégrées et affaires publiques. Il est également vice-président pour l'Amérique du Nord de l'Institut international des sciences administratives.

s'offrent à nous d'influer sur le cours des événements sur le plan transnational.

Tous ces faits plaident en faveur d'une administration publique canadienne plus ouverte sur le monde. Il ne s'agit pas de faire des comparaisons pour le plaisir; il s'agit de déterminer le rôle que nous, dans l'administration publique, souhaitons jouer sur la scène internationale.

Le contexte mondial

Il y a un peu plus de 20 ans, Marshall McLuhan introduisait le concept du village planétaire. Bien que cette expression ait quelque peu perdu de sa popularité, la vision de McLuhan était néanmoins prophétique. Nous le constatons chaque jour dans notre économie et dans la conduite de nos affaires. Nous le constatons aussi dans les enjeux sociaux : la faim dans le monde et la masse grandissante de migrants économiques et politiques dont les problèmes transcendent la responsabilité d'un seul État. Nous en sommes encore plus conscients aujourd'hui lorsque nous réalisons que la question de l'environnement exige l'intervention de tous les paliers de gouvernement, y compris les gouvernements des autres pays.

C'est bien connu que notre politique environnementale est étroitement reliée à celle d'autres administrations publiques. Le travail de presque tous les ministères fédéraux a des ramifications sur le plan international, et les provinces cherchent activement depuis des années à étendre leur sphère de responsabilité sur la scène internationale. Les municipalités canadiennes ont également déployé une grande activité à cet égard, comme en témoignent les programmes internationaux de la Fédération canadienne des municipalités. Ces tendances se maintiendront et méritent notre attention, car elles constituent un élément important de l'administration publique canadienne.

Ce qui est peut-être moins évident, c'est l'émergence d'institutions transnationales dans le secteur public qui détiennent un pouvoir grandissant de réglementation économique et sociale sur leurs États membres. C'est là un phénomène du 20^{e} siècle, qui a fait ses preuves avec les Nations Unies. Europe 1992 repousse avec éclat les frontières du possible, comme l'ont fait les événements en Europe de l'Est. Quel sera l'effet d'une entité administrative ayant plus de dix fois la taille de l'économie canadienne et d'un marché commun interne qui, à bien des égards, sera plus intégré que le nôtre? Avons-nous vraiment saisi ce qui se passe en Europe et comprenons-nous comment cette situation se compare à la nôtre?

On peut poser les mêmes questions à propos de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. À part les personnes qui y ont travaillé directement, combien d'entre nous ont une idée claire des nouvelles institutions et des nouveaux contextes créés par suite de l'Accord ou de leurs conséquences sur la prise de décision et l'administration du pays? Et si nous ne comprenons pas les ramifications de l'Accord de libre-échange et d'Europe 1992, comment notre administration publique pourrait-elle contribuer au développement d'une économie compétitive au Canada?

Côté pratico-pratique

D'un point de vue très général, il y a deux façons dont nous devrions examiner la situation internationale et son influence sur le Canada. La première consiste à voir

L'ADMINISTRATION PUBLIQUE COMPARÉE :

UNE PERSPECTIVE MONDIALE



par David Brown

Il est important, pour la bonne marche de l'administration publique, de se tenir au courant de la situation internationale et tout particulièrement de faire des comparaisons avec les autres juridictions. Cela devient encore plus essentiel dans un monde de plus en plus complexe où tout, de l'économie à l'environnement, doit être analysé dans une perspective mondiale. Trois points s'accordent avec cette situation :

- la mondialisation nous oblige à faire des comparaisons à l'échelle internationale un élément central de la bonne pratique administrative au Canada;
- du point de vue des politiques, les comparaisons avec les autres pays sont importantes, plus souvent à cause de ce qu'elles nous apprennent sur nous-mêmes que sur les autres;
- il y va de notre intérêt de prendre cet impératif au sérieux, particulièrement en raison des occasions qui

par L. David Caplan

Le changement et la culture sont-ils des notions popularisées par les médias ou sont-ils plutôt, comme tout le monde le laisse entendre, des enjeux fondamentaux et critiques pour le monde des affaires? Chez Pratt & Whitney la réponse est simple : la culture d'entreprise et le changement sont des enjeux essentiels pour l'entreprise; ils constituent la pierre angulaire de toutes nos stratégies commerciales. Nous sommes persuadés que notre avenir dépend de la capacité de notre compagnie de s'adapter vite et bien.

La dernière décennie a vu défiler des changements spectaculaires : le cycle de vie des produits est écourté; les alliances internationales ont rendu la concurrence plus vive et plus complexe; nous avons été témoins de grands déplacements dans les marchés et de changements technologiques fondamentaux; les coûts et les risques sont plus élevés; et plus important encore, les attentes de la clientèle sont plus grandes qu'elles ne l'ont jamais été.

Au début des années 80, prenant conscience des changements rapides qui frappaient notre industrie et des défis qui l'attendaient, nous nous sommes aperçus que nos modes de travail et nos structures de gestion traditionnelles compromettraient notre capacité de soutenir la concurrence. Nous avions besoin de structures plus souples au sein desquelles nos employés seraient en mesure d'innover, d'apporter des changements et de réaliser leur plein rendement.

Les employés sont sans contredit le facteur qui risque le plus d'influer sur la capacité d'une entreprise de rester concurrentielle. Évidemment, les capitaux et l'outillage technologique comptent pour beaucoup, mais ils ne peuvent à eux seuls garantir la croissance à long terme. Les employés sont la clef de voûte d'une organisation, et des employés satisfaits, qui aiment leur travail et qui ont la chance de se dépasser sont ceux et celles dont la productivité est la plus élevée.

Par conséquent, nous avons dans les années 80 introduit diverses méthodes qui allaient nous permettre d'apporter des changements. La plus importante, la « Quality Plus », met l'accent sur la participation des employés et le partenariat entre les clients et les fournisseurs. Ces méthodes se complètent les unes les autres et sont orientées vers un seul objectif : créer la synergie nécessaire pour garantir notre rôle de chef de file et notre croissance. Elles concourent à l'éclosion d'une nouvelle culture d'entreprise dont les caractéristiques sont une hiérarchie réduite à sa plus simple expression; la prise de décisions en équipe — même lorsqu'il s'agit de l'embauche, des plans de production et de l'évaluation par les pairs; la rareté des règlements et des directives; une discipline organisationnelle qui repose sur la notion de propriété et l'obligation de rendre compte; une souplesse accrue; la volonté d'une constante amélioration; et enfin, des communications internes ouvertes.

Engagement, patience et communications

Dans une grande organisation, l'adoption d'une nouvelle culture d'entreprise nécessite l'appui de la haute direction. Celle-ci doit croire fermement en cette idée avant de la vendre aux gestionnaires axiaux. C'est toute la hiérarchie qu'il faut rallier, échelon par échelon. Et chaque fois qu'un niveau est « converti » il faut lui donner les outils dont il aura besoin pour convaincre le niveau suivant. Il faut que le message soit sans équivoque : le changement est irréversible. Rien ne sera plus comme avant. Car dès qu'un organisme opte pour le changement, la direction ne peut faire machine arrière sans risquer de perdre toute crédibilité.

Changer une culture d'entreprise exige en outre du leadership et de la patience. C'est un processus long et délicat; on ne peut brusquer les événements. La réussite d'une stratégie d'entreprise repose en grande partie sur les communications. Il est essentiel que dès le début les motifs et les objectifs d'un changement soient bien compris. C'est là que les communications entrent en jeu. Lorsque nous avons amorcé notre changement, les raisons n'en étaient pas évidentes. Notre compagnie a

(Suite à la page 64)

Cet article s'inspire de l'allocution que L. David Caplan a adressée aux sous-ministres et aux sous-ministres adjoints à Ottawa, dans laquelle il décrit l'instauration d'une culture d'entreprise reposant sur la participaction, telle que Pratt & Whitney l'a introduite dans ses rangs au début des années 80.

Culture d'entreprise participactive :

S'ADAPTER AU CHANGEMENT

POUR MIEUX L'ADOPTER



L. David Caplan est président et premier dirigeant de la firme Pratt & Whitney Canada depuis 1985. Diplômé de l'université McGill, il est devenu expert-comptable avant de travailler chez Pratt & Whitney, en 1964. Au cours de ses 26 années de service auprès de cette firme, il a occupé divers postes comportant des responsabilités toujours plus grandes en finances et en gestion. En 1979, il a suivi le Programme international à l'intention des cadres supérieurs qu'offrait en Suisse l'université Harvard, et il vient d'être nommé président de l'Association des industries aérospatiales du Canada.



Photo par Hank deLespinasse / The Image Bank

LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE DOIT ENGAGER ET CONSERVER DES TRAVAILLEURS ET DES TRAVAILLEUSES HAUTEMENT QUALIFIÉS DANS UN MARCHÉ DE PLUS EN PLUS RESTREINT ET CONCURRENTIEL, ET RECYCLER BEAUCOUP DE SES EMPLOYÉS POUR LEUR PERMETTRE D'UTILISER DES TECHNOLOGIES EN ÉVOLUTION RAPIDE.

ressources humaines efficace devra aussi intégrer une redéfinition des objectifs stratégiques des différents ministères et, dans certains cas, prendre en compte des propositions influant sur l'avenir de certains ministères et orga-nismes. Un cadre de ce genre reste à définir.

Cela ne veut pas dire qu'il ne s'est rien passé en matière de planification des ressources humaines ces dernières années. En fait, les ministères reconnaissent volontiers que beaucoup de leurs besoins en ressources humaines sont en voie de transformation et que le niveau de compétences exigé par de nombreux postes est à la hausse. Par exemple, Travaux publics Canada reconnaît pleinement la nécessité d'améliorer ses techniques de gestion et de marketing, d'introduire la technologie et d'assurer une gestion efficace des relations professionnelles en réponse aux compressions de personnel, à la privatisation et à la sous-traitance. Agriculture Canada fait valoir la spécialisation accrue et la complexité technique de l'inspection des aliments. Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada indique qu'il est nécessaire que plus d'agents des services extérieurs aient des connaissances en économie, en droit et en technique. De même, Environnement Canada prévoit d'avoir besoin d'un plus grand nombre de chercheurs et d'économistes pour effectuer des études d'impact économique, de physiciens pour exécuter des études environnementales et de personnel plus au fait de la diplomatie internationale. En raison de la délégation considérable de programmes aux gouvernements provinciaux et territoriaux, Affaires indiennes et du Nord Canada reconnaît la nécessité d'offrir une meilleure formation et une plus vaste expérience à ses employés autochtones pour leur permettre d'accéder aux postes administratifs et axés sur les politiques. Transports Canada s'intéresse au plafonnement professionnel et à l'admissibilité à la retraite vu la concentration accrue de ses employés dans la tranche des 35 à 54 ans et à l'incidence que cela pourrait avoir sur les plans de la gestion et des ressources dans les 10 ou 20 années à venir. Revenu Canada concentre ses efforts sur la formation de personnel administratif et d'employés de bureau en réponse à l'Accord sur le libre-échange, la taxe sur les produits et services et Douanes 2000. Ces exemples confirment la diversité des questions auxquelles font face les ministères, la nécessité d'une décentralisation plus poussée des responsabilités et d'une plus grande souplesse dans l'embauche et la formation.

Tendances caractéristiques

Dans des marchés du travail de plus en plus concurrentiels, les tendances montrent clairement la nécessité d'établir un cadre de ressources humaines qui rende l'emploi dans la fonction publique plus attrayant. Après tout, les projections relatives aux emplois semblent indiquer que dans l'ensemble du marché du travail canadien, les emplois hautement qualifiés d'informaticiens, de mathématiciens et de techniciens connaîtront une croissance beaucoup plus rapide que la moyenne nationale. Les emplois du secteur des services dans la vente, le marketing et la gestion devraient aussi augmenter rapidement. Selon toute probabilité, les emplois d'ouvriers seront stagnants ou en déclin, tandis que les emplois de bureau devraient croître à la moitié du rythme moyen.

(Suite à la page 64)

sur les niveaux d'aptitudes à la lecture effectués par Statistique Canada indiquent qu'à peu près 6,9 millions de Canadiens adultes (âgés de 16 à 69 ans) doivent améliorer leur capacité de lire et d'écrire. C'est là une statistique alarmante; elle correspond grosso modo à près de trois fois le nombre de jeunes Canadiens qui fréquentent actuellement nos écoles secondaires. Cette situation laisse supposer que les employeurs devront insister davantage sur la formation continue pour faire en sorte que les travailleurs et les travailleuses maintiennent ou acquièrent les compétences nécessaires pour s'adapter à une économie de plus en plus dépendante de la technologie et de l'information.

L'avenir nous réserve probablement une société post-industrielle ou hyper-industrielle qui étendra les caractéristiques de la révolution industrielle et qui se caractérisera par l'automatisation des usines, la modernisation rapide du secteur des services et l'utilisation de plus en plus poussée de la technologie, des capitaux, des compétences et de la gestion.

Nul doute que cela aura d'importantes répercussions sur les compétences requises. Par exemple, dans le secteur manufacturier, l'augmentation de la supervision, de la maintenance et de la reprogrammation du matériel informatisé a déjà fait accroître la demande de techniciennes et de techniciens qualifiés capables de diagnostiquer, d'analyser et de communiquer. La déstratification des fonctions de gestion renforce la nécessité pour les employés de travailler en équipe et d'acquérir une compréhension plus nette et plus vaste des objectifs et de la stratégie d'ensemble de l'organisation. L'intensification très nette de la concurrence, la diminution du cycle de vie des produits et une plus grande nécessité d'innover en matière de produits et de services laissent supposer que dans la décennie actuelle les facultés intellectuelles primeront sur la force musculaire.

Évidemment, le gouvernement fédéral n'est pas à l'abri de ces grandes tendances. Au contraire, la nécessité d'augmenter la productivité du secteur des services — déjà le secteur dominant de l'économie — se fera davantage sentir. À la fonction publique fédérale en particulier, les restrictions budgétaires rendront encore plus critique l'urgence d'améliorer la productivité par une gestion plus évoluée et une utilisation plus efficace des ressources humaines, de la technologie et des autres ressources.

Ce qui est étonnant pourtant, c'est que d'après les commentaires de fonctionnaires de certains ministères et organismes, il semble que la planification des ressources humaines ne se soit pas encore intéressée à bon nombre des questions que ces tendances soulèvent. Au cours des dernières décennies, la fonction publique fédérale, comme le secteur privé, a pu puiser à un vaste répertoire grandissant de main-d'oeuvre qualifiée sans s'inquiéter outre mesure de la disponibilité de travailleuses et de travailleurs compétents.

Nécessité d'un cadre de ressources humaines

Ce n'est que tout récemment que la fonction publique fédérale a commencé à répondre plus systématiquement aux pressions visant l'augmentation de la productivité, la déstratification des fonctions de gestion, l'avancement des femmes et des membres de minorités visibles, et l'amélioration des compétences. Il devient donc impératif d'établir un cadre de ressources humaines qui tienne compte de la réévaluation des pratiques de recrutement, des conditions de travail, de la rémunération, des programmes de retraite, de la formation et de la planification des carrières. Enfin, un cadre de

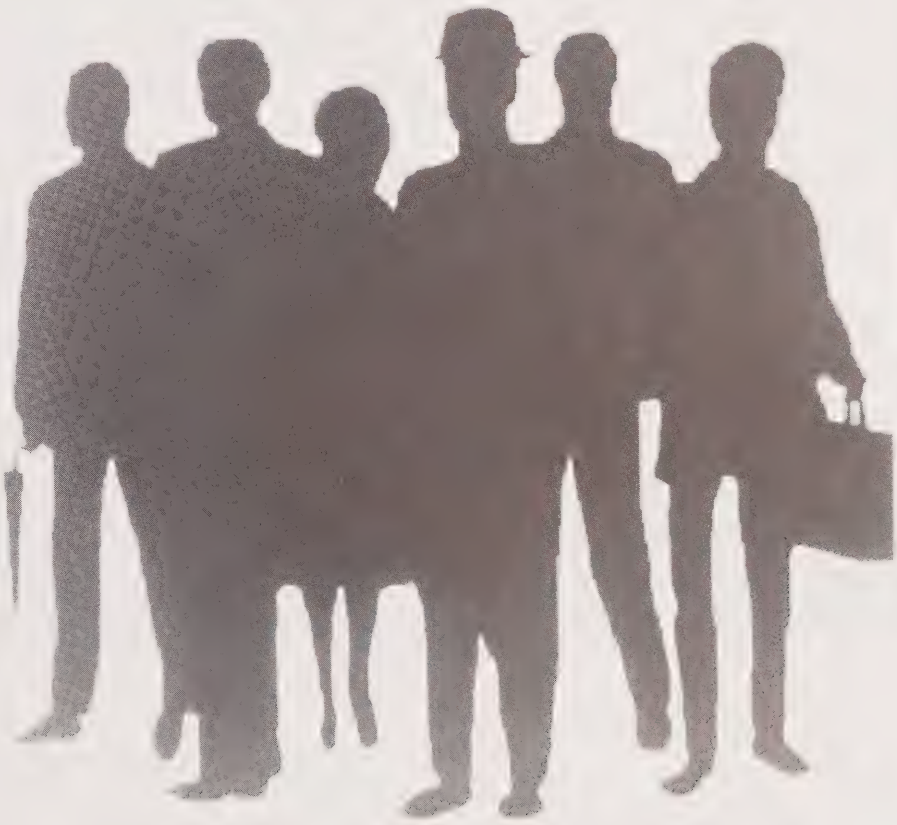


Photo: The Photo Source

DU MANUEL À L'INTELLECTUEL



Économiste spécialisée en analyse de politiques publiques et en planification stratégique, Marie-Josée Drouin occupe actuellement le poste de directrice exécutive de l'Institut Hudson du Canada. Elle détient une maîtrise en économie de l'université d'Ottawa et un doctorat honorifique en droit de l'université Windsor. Elle a dirigé diverses études sur le développement économique et participé à leur rédaction. Elle vient d'être nommée au groupe spécial chargé du règlement binational des différends (crée dans le cadre de l'Accord de libre-échange conclu entre le Canada et les États-Unis). Elle est également membre de divers conseils et comités des secteurs privé et public. Elle a publié divers ouvrages et continue de faire paraître une chronique hebdomadaire dans le Financial Post.

Par Marie-Josée Drouin

En tant qu'employeur, le gouvernement fédéral affronte les mêmes défis auxquels font face les employeurs du secteur privé : recruter, perfectionner et retenir des employés compétents. À mesure que le marché du travail s'amenuise et que le compétences exigées pour de nombreux emplois augmentent, la concurrence à l'égard du recrutement de la main-d'oeuvre s'intensifie, tout comme les pressions pour donner à tous les travailleurs et les travailleuses la possibilité d'améliorer leurs compétences ou d'en acquérir de nouvelles.

Premièrement, les tendances démographiques laissent présager pour la décennie un ralentissement de la croissance de la main-d'oeuvre canadienne. Il en résultera une augmentation de l'âge moyen de la main-d'oeuvre — problème encore plus aigu dans la fonction publique fédérale où l'âge moyen est déjà plus élevé que dans le secteur privé. Deuxièmement, la composition de la main-d'oeuvre a déjà commencé à changer avec l'arrivée sur le marché du travail d'un plus grand nombre de femmes et de membres de groupes de minorités visibles. Ces deux groupes représenteront bientôt près des deux tiers de la population active. Par conséquent, les employeurs devront plus que jamais mettre sur pied des régimes de travail et d'avantages sociaux mieux adaptés aux besoins de ces employés. Troisièmement, les employeurs de nombreux secteurs connaissent déjà une pénurie de main-d'oeuvre et de compétences — problème qui ne devrait pas se résoudre au cours de la décennie. Enfin, des sondages récents

Ces dirigeants passent en revue une quantité de sujets tels que la mise au point de nouveaux produits, les systèmes financiers ou les entreprises en participation. De plus, pendant toute une demi-journée ils écoutent un enquêteur indépendant interroger des personnes qui viennent d'acheter une Honda Accord sur les raisons de leur choix. Apprendre qu'à moins d'une grave bévue de la part de Honda aucun de ces clients ne reviendra chez Ford leur fait l'effet d'une douche froide. Au sortir de cette séance, les cadres sont plus déterminés que jamais à s'assurer que chez Ford, « la qualité passe avant tout ».

Xerox a mis au point une autre méthode pour permettre à ses employés d'évaluer la qualité, à laquelle elle a donné le nom de benchmarking. Xerox a repéré, pour chacun de ses secteurs d'activité, une entreprise qu'elle considère comme étant un modèle. Elle peut, par exemple, choisir une certaine chaîne de quincaillerie comme modèle dans la vente au détail, une compagnie de gaz comme modèle dans le recouvrement des comptes, ou une ligne aérienne pour l'excellence de son service à la clientèle. Xerox étudie le fonctionnement de l'entreprise modèle, puis forme ses propres employés pour qu'ils appliquent ces méthodes à l'entreprise. Et ça marche : l'an dernier, Xerox a remporté le Prix de la qualité lors de l'attribution du Prix Canada pour l'excellence en affaires.

Dans la lutte pour la qualité, les entreprises se sont écartées des « sciences exactes » (par exemple, déterminer dans quelle mesure l'entreprise est capable d'atteindre certaines normes techniques) au profit des « sciences humaines » (comme l'art de motiver).

Le tableau que j'ai brossé jusqu'à présent est plutôt sombre. Il appert qu'à l'enseigne de la qualité et de la quantité, les gestionnaires devront plus que jamais convaincre, motiver et encourager leurs employés.

Troisième tendance : décentralisation des décisions

En 1945, Peter Drucker a décrit pour la première fois l'entreprise moderne dans son ouvrage classique *Concept of the Corporation*. L'entreprise dont il s'est inspiré était la General Motors.

LA VALEUR DES ÉNONCÉS DE MISSION NE RÉSIDE PAS TANT DANS LE DOCUMENT FINAL QUI LES DÉFINIRA QUE DANS LE PROCESSUS QUI A DONNÉ LIEU À LEUR CRÉATION.

Dans la société dépeinte par Drucker, c'est au siège social que sont regroupées un grand nombre de fonctions d'intégration — relations publiques, ressources humaines et comptabilité — qui ont une incidence sur l'ensemble de l'organisation et permettent d'assurer l'uniformité du niveau et de la qualité des services. Les divisions opérationnelles doivent suivre le cadre établi par le siège social. Ce modèle d'entreprise s'est répandu en Amérique du Nord. C'est aussi essentiellement le modèle qu'a adopté la fonction publique fédérale.

Récemment, ce modèle a subi une transformation profonde. L'équilibre entre l'administration centrale et les services opérationnels s'est trouvé modifié en raison de la seule diminution du contrôle qu'exerçait cette dernière.

Le Trust Royal, par exemple, a amorcé un processus qu'il appelle le « dépeçage », qui consiste à scinder ses activités en unités plus malléables et en unités stratégiques, et à permettre aux gestionnaires de ces unités de participer plus activement à leur réussite.

BC Hydro a donné à ses bureaux locaux le pouvoir de prendre des décisions qui appartenaient auparavant au siège social. Si le bureau de Kelowna éprouve de la difficulté à se faire payer par une entreprise locale, il n'a plus à transférer le dossier au bureau central pour savoir ce qu'il faut faire, laissant ainsi le commerçant local de Kelowna se démêler avec le bureau de Vancouver advenant la possibilité de circonstances atténuantes. Le bureau local s'occupe lui-même du recouvrement et il rend la décision pour les arriérés jusqu'à concurrence de 10 000 dollars. Ses employés connaissent les entreprises locales et sont au courant de chaque situation. Le nombre de cas transmis au siège social n'est plus qu'une fraction de ce qu'il était auparavant.

TransAlta Utility étudie maintenant la possibilité de créer un marché libre interne pour tous les services fournis auparavant par l'administration centrale. Selon ce

(Suite à la page 62)

postes de direction, du même coup nous organisons ces postes de façon telle que nous leur rendons la chose pratiquement impossible. Quatre-vingt-quinze pour cent des cadres supérieurs masculins ont des enfants; la proportion tombe à 35 pour 100 chez les femmes. Il semble que pour faire partie de la haute direction les femmes n'ont pas d'autre solution que de renoncer carrément à une vie de famille.

- Nous sommes en train de produire une race de « boulimiques du travail » qui se soucient uniquement de leur carrière au détriment de leur vie sociale. Loin d'être des personnes complètes et bien adaptées, ces gens ont le moral en montagnes russes qui varie au rythme des vicissitudes de leur travail; leur manque de perspective nuit à leur capacité de prendre des décisions qui s'insèrent dans le milieu social.
- Certains signes démontrent que de moins en moins de cadres supérieurs ont le goût de consacrer de 60 à 70 heures par semaine à leur employeur. Évidemment, beaucoup le font encore. Mais certains d'entre eux ou d'entre elles se tuent à la tâche, d'autres décrochent et d'autres encore prennent une retraite anticipée. Dans une enquête effectuée auprès de 700 cadres supérieurs dans les 500 plus grandes entreprises recensées par *Fortune*, moins de la moitié (seulement 47 p. 100) ont indiqué souhaiter avoir plus de responsabilités. Il s'agit d'une nette diminution par rapport aux 58 p. 100 enregistrés il y dix ans.

Les présidents-directeurs généraux reconnaissent que les gestionnaires travaillent plus aujourd'hui qu'il y a dix ans.

Malgré tout, d'après un récent sondage de Fortune, 77 p. 100 des P.D.G. ont l'impression qu'ils ou elles devront pousser leurs gestionnaires à travailler de 50 à 59 heures par semaine, et leurs cadres supérieurs, jusqu'à 70 heures.

Nous voilà donc aux prises avec une tendance qui nous place devant un dilemme : « Je sais bien que je vais devoir travailler de plus en plus, mais je me démène déjà autant que je le peux. Par-dessus le marché, je vais devoir demander à mes employés de trimer encore plus. Comment vais-je faire pour que mes subalternes s'enthousiasment pour leur travail au point de lui consacrer leurs soirées et leurs fins de semaine et d'emporter en plus des dossiers à la maison? Comment leur communiquer cette motivation qui m'anime? »

Deuxième tendance : importance des facteurs humains dans la qualité du produit.

Ces dernières années, la qualité des produits est devenue, comme le mentionne Robert Ferchat, ex-président de Northern Telecom Canada, « le sésame des marchés internationaux ».

Dans la dernière décennie on n'aura jamais autant glosé sur la qualité. Mais maintenant, les entreprises s'intéressent sérieusement à la question. Et quand c'est le temps d'être sérieux, les compagnies s'interrogent : « Comment susciter chez nos employés la passion de la qualité? Comment nous assurer que tous les membres de notre organisation se préoccupent vraiment de ce que nous produisons? »

Le contrôle de la qualité s'exerce de différentes façon selon les entreprises. Cette responsabilité relève tantôt du vice-président de la fabrication, tantôt du président; il arrive aussi que l'on crée un poste de directeur de la qualité. Quelle que soit la structure qu'elles adoptent, la plupart des entreprises sont maintenant conscientes que la qualité n'est pas essentiellement une question de technique; c'est d'abord une question d'attitude des employés. Le secret pour améliorer la qualité ne consiste pas à inventer de meilleurs moyens techniques pour évaluer la production, encore que cela soit important. La vraie solution, c'est de persuader les employés que la qualité représente la survie de l'entreprise et de leur donner les moyens d'évaluer leurs progrès.

Personne n'ignore le revirement spectaculaire qui s'est produit chez Ford. En 1981, la compagnie subissait des pertes de 1 milliard de dollars. L'année dernière, Ford était le plus performant des fabricants d'automobiles aux États-Unis et son chiffre d'affaires dépassait celui de General Motors et de Chrysler réunis. Ford a fait de la qualité le facteur essentiel de sa stratégie de redressement, depuis l'atelier jusque dans l'antichambre de la direction.

Dans cette optique, Ford pense qu'elle doit démontrer à tous ses cadres supérieurs, de façon on ne peu plus claire et parfois pénible, l'importance de la qualité pour l'avenir de la compagnie. Pour y arriver, elle a mis sur pied différentes méthodes dont son Senior Executive Progam. Pendant cinq jours, 50 des cadres supérieurs de chacune de ses filiales dans le monde se réunissent à Détroit. Deux mille cadres, cela peut sembler beaucoup monde, mais lorsqu'une compagnie a à son bord 350 000 employés, cela représente un groupe trié sur le volet.

par Peter E. Larson

Quels défis la prochaine décennie réserve-t-elle aux gestionnaires? Comment allons-nous les relever?

Les défis qui se pointent à l'horizon ne manquent pas : nos compagnies devront continuer leur cure d'amaigrissement, améliorer encore davantage la qualité de leurs produits et de leurs services, et apprendre à travailler plus rapidement et plus efficacement. Les discussions que nous avons eues avec les cadres supérieurs partout au pays au cours de la dernière année ont permis au Conference Board de déceler certaines tendances qui influent déjà sur les méthodes de gestion.

Première tendance : augmentation spectaculaire de la charge de travail. La surcharge de travail est devenue monnaie courante tant et si bien que les observateurs ont forgé une expression pour la qualifier : « pas de relâche dans la tâche ».

Un article paru récemment dans le magazine *Fortune* pose la question « Is your company asking too much? » (Votre compagnie en demande-t-elle trop?). Alors qu'ils ou elles pensaient pouvoir se permettre de ralentir leur rythme de travail, bon nombre de cadres intermédiaires et supérieurs doivent maintenant subir les pressions qu'exercent la carrière des deux conjoints, l'éducation de leurs adolescents, les exigences de la gestion coopérative et des semaines de 55, 65 voire 75 heures de travail.

Mais pourquoi travaillons-nous plus fort?

- Les compressions successives de personnel ont diminué le nombre d'employés dont nous disposons pour les tâches essentielles.
- La gestion maintenant plus complexe suppose bien des consultations avec les collègues, les subalternes et les supérieurs.
- Enfin, de nombreuses personnes très compétentes rivalisent pour une poignée de postes supérieurs. Travailler dur constitue alors l'un des rares moyens de se distinguer de la masse.

Cette tendance préoccupe le secteur privé à divers égards :

- De plus en plus de cadres supérieurs souffrent de problèmes de santé et sont insatisfaits de leur sort. Des statistiques récentes révèlent qu'aux États-Unis 52 pour 100 des cadres supérieurs éprouvent des problèmes liés au stress. On observe la même tendance au Canada. Il est maintenant plus évident que divers groupes visés par les programmes d'équité en matière d'emploi sont exclus des postes de niveaux supérieurs. Bien que nous nous efforçions de permettre aux femmes d'accéder en plus grand nombre à des

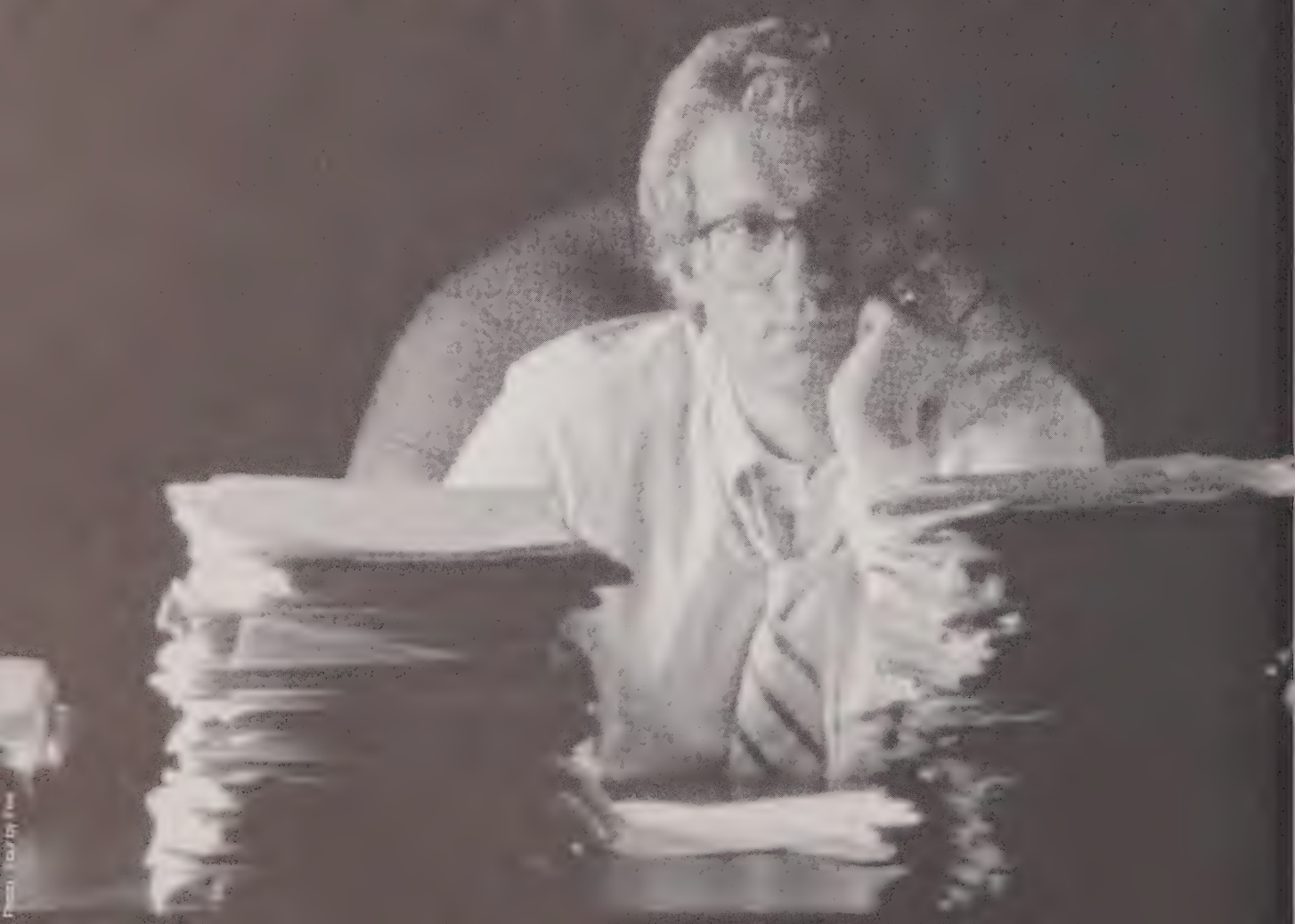
Adapté d'un exposé présenté en mai 1990 au colloque sur les perspectives en matière de ressources humaines.



Peter Larson est directeur du Centre de développement des ressources humaines du Conference Board of Canada. Diplômé en sciences économiques de l'université de Western Ontario, il possède également un diplôme en éducation de l'université de Regina et un doctorat en économie politique de l'université des Sciences sociales de Grenoble. Depuis qu'il est entré au Conference Board en 1985, M. Larson a travaillé avec des cadres chargés de la gestion des ressources humaines dans de nombreuses grandes sociétés et au gouvernement fédéral. C'est la deuxième fois qu'un article de M. Larson paraît dans La Revue de gestionnaires.

La survie des entreprises au XXI^e siecle :

Pas de relâche dans la tâche... et Autres TENDANCES



Le genre d'abus que rapportent presque quotidiennement les journaux américains sont tellement rares ici qu'il serait difficile d'en évoquer quelques exemples.

En second lieu, les ministères fédéraux canadiens sont constamment surveillés par une armée de censeurs institutionnels dont le seul travail consiste à débusquer les fautes commises. Ces personnes sont les vérificateurs ministériels, le vérificateur général, le contrôleur général, le Secrétariat du Conseil du Trésor, la Commission de la fonction publique, le commissaire à la protection de la vie privée, le commissaire de l'accès à l'information, la Commission des droits de la personne et le commissaire aux langues officielles. Leurs agents sont constamment à l'affût de gestes ou d'activités illicites, incompatibles avec les règlements internes, ou contraires aux objectifs du gouvernement.

Au Canada, les contrevenants ont bien peu de chances d'échapper aux mailles du filet.

Troisièmement, notre tradition reconnaît la suprématie des élus sur les serviteurs de l'État et la préséance des opinions personnelles des premiers sur celles des seconds. Acheter des votes avec des fonds publics et user de favoritisme lors de nominations du gouverneur en conseil sont, par exemple, des faits courants de la vie politique. Les fonctionnaires qui sont tellement à cheval sur les principes moraux qu'ils ou elles estiment de leur devoir de dénoncer les décisions gouvernementales qu'eux-mêmes ou elles-mêmes réprouvent feraient mieux de démissionner et d'aller voir ce qui se passe dans le secteur privé. Je leur souhaite bien du plaisir!

Quatrièmement, quiconque dénonce une situation devrait savoir hors de tout doute raisonnable si des preuves de son accusation existent et peuvent être facilement recueillies. Des soupçons sans fondement et des insinuations malveillantes peuvent avoir un effet désastreux sur des personnes innocentes et sur leur carrière.

Cinquièmement, le respect du serment de discrétion est extrêmement important pour assurer que la fonction publique reste, politiquement parlant, neutre et objective. L'abus de ce qu'autrefois on appelait à tort ou à raison « opposition extra-parlementaire interne » inciterait le parti au pouvoir à combler les postes de cadres supérieurs par des personnes qui lui sont d'une loyauté absolue.

Le Canada n'a aucun intérêt à suivre la coutume américaine de balayer de leur poste des centaines de hauts fonctionnaires chaque fois qu'il y a un changement de parti au pouvoir.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que le Parlement vienne de rejeter la proposition de créer un « Service SOS informateur ». Encourager officiellement les informateurs convaincus (entendez par là les moralistes incorrigibles) et les fanatiques en proie aux idées fixes reviendrait à transformer une fonction publique en général honnête et solidaire en un regroupement de collègues se soupçonnant les uns les autres. Quelles que soient les conséquences de révélations à propos de fautes unanimement réprouvées, la création d'une telle ligne téléphone directe affaiblirait le terrain de confiance sur lequel reposent les relations entre les élus et les serviteurs de l'État. En outre, cela saperait la confiance dont les fonctionnaires s'honorent entre eux.

Les valeurs et les comportements étant différents chez les Américains et chez les Canadiens, je formule le vœu que nos universitaires spécialisés en administration publique ne voient pas dans la dénonciation une source inépuisable de savants articles. Je crois que tout ce qui valait la peine d'être écrit à ce sujet, à propos du Canada, l'a déjà été, et peut-être a-t-on accordé à cette question plus d'intérêt qu'elle en méritait.[5]

Au Canada, à vrai dire, l'éthique qui entoure la dénonciation tombe à plat, et il ne faudrait pas que nous croulions sous une avalanche d'ouvrages indigestes écrits sans exaltation, ni amour et qui reçoivent un accueil plutôt tiède.[6]

J'espère donc de tout cœur que cet article n'alimentera pas le débat. C'est le premier que j'aie jamais écrit pour enterrer une question.

Note

1 Jos, Tompkins, Hays: In Praise of Difficult People: A Portrait of the Committed Whistleblower, *American Public Administration Review*, novembre/décembre, 1989.

2 Caiden, Truelson: Whistleblower Protection in the United States: Lessons Learned and to be Learned, *Australian Journal of Public Administration*, juin, 1988.

3 Caiden, Truelson, op. cit., p. 121

4 IBID, p. 122

5 Kernaghan et Langford, *The Responsible Public Servant*, l'Institut d'administration publique du Canada, 1990, chapitre 4.

6 Cross, Amanda, *The James Joyce Murders*, the MacMillan Co, New York, 1967, p. 138.

La deuxième catégorie comprend les crimes ou les méfaits qui suscitent une réaction mitigée. C'est le cas typique où le mépris de l'informateur varie selon la gravité apparente du délit; nous assistons alors au dilemme du cas de conscience. Faut-il condamner ou féliciter quelqu'un qui a divulgué des renseignements confidentiels sur des erreurs de jugement dans le domaine politique ou administratif? Jusqu'à quel point une faute est-elle assez grave pour justifier sa divulgation?

Le troisième point de référence regroupe les manoeuvres illicites ou les inconvenances qui sont tolérées sous prétexte qu'elles sont monnaie courante de la vie politique et administrative. C'est un fait, les candidats à des élections dépassent nettement les bornes de l'éthique lorsqu'ils font noyauter des assemblées de comté par leurs partisans. Les fonctionnaires qui se plaignent du fardeau de règles mal conçues imposées par les organismes centraux ont recours à toutes sortes de subterfuges pour contourner des règles qui vont à l'encontre du bon sens. Certaines personnes se servent des photocopieurs du gouvernement pour reproduire des documents personnels.

Bien qu'ils soient incorrects, ces délits ou d'autres de même nature sont tolérés par le groupe de pairs. Ce dernier n'approuverait pas du tout que les auteurs de ces indélicatesses soient dénoncés et il considérerait l'informateur comme un « infâme scélérat ».

Troisième facteur : les représailles

Il est tout à fait normal, pour une organisation ou une personne dont les méfaits ont été mis au jour, de vouloir se venger de l'informateur.

L'administration américaine a fait adopter une loi et a nommé un avocat spécial en vue de protéger contre toutes représailles les fonctionnaires fédéraux qui divulguent des actes que l'on soupçonne d'être en contravention d'une loi, d'une règle ou d'un règlement, ou des cas de mauvaise gestion, de gaspillage éhonté des fonds publics, d'abus de pouvoir ou de grave menace à la santé et la sécurité du public.[3]

Forts de cette protection apparente, les informateurs ont dévoilé un grand nombre de méfaits commis dans la fonction publique fédérale, pour découvrir à leur grand dam que l'esprit de vengeance était toujours aussi fort et puissant.

Selon Caiden et Truelson, entre 1979 et 1984, parmi les plus de 1 500 plaintes d'employés fédéraux se disant victimes de représailles injustifiées après avoir divulgué des renseignements, seulement 16 ont abouti à une sanction ou à une mesure disciplinaire, soit un cas sur cent.[4]

L'avocat spécial chargé de mettre les informateurs à l'abri des représailles a estimé que dans la plupart des cas il était impossible d'établir un lien direct entre les représailles et la dénonciation. L'avocat n'a pas été en mesure de déterminer si les représailles étaient dues à la dénonciation ou si elles étaient reliées aux troubles de la personnalité de ces obsédés de la morale qui empoisonnent le travail de leurs collègues. Si quelqu'un se fait écarter d'une promotion, est-ce parce que cette personne a « mouchardé » ou est-ce parce que ses supérieurs et ses pairs ont jugé qu'une autre candidate ou un autre candidat était plus qualifié?

Le rapport de Jos, Tompkins et Hays laisse supposer que certains informateurs engagés ont tendance à prendre une position distincte sur les questions de morale et la prise de décision. Pour les auteurs, il est évident que le terme « distincte » signifie « en contradiction avec les valeurs du groupe des pairs ».

Une autre catégorie d'informateurs extrémistes englobe les gens à l'esprit étroit qui sont convaincus que leur devoir est de divulguer des renseignements ou des documents du gouvernement qu'ils considèrent comme allant à l'encontre de leurs idées profondément ancrées. Ces personnes sont tellement convaincues de leurs opinions qu'elles n'hésitent pas à trahir leur serment de discrétion, dans ce qu'elles estiment être l'intérêt public, en faisant des appels téléphoniques anonymes ou en remettant des documents confidentiels à des personnes de l'extérieur de l'administration publique.

Les fonctionnaires ont sans contredit le devoir de chercher à corriger ou à châtier les crimes ou les méfaits unanimement désapprouvés. Dans ces circonstances, les informateurs doivent être félicités, surtout pour leur courage à poser un acte qui est loin de favoriser leur carrière.

Autant que je sache, il est plutôt rare que l'on rencontre des méfaits d'une telle gravité chez les fonctionnaires canadiens, que ce soit au palier fédéral, provincial ou municipal. Bien que la population canadienne n'en soit pas tellement consciente, les fonctionnaires canadiens sont d'une probité remarquable, surtout si l'on considère les occasions qui leur sont offertes de s'enrichir ou d'abuser de leur pouvoir.

humain tout esprit de vengeance contre les informateurs.

Mais en réalité la société réprouve profondément et de façon répandue les informateurs; elle estime qu'une bonne partie des écarts de conduite méritent d'être excusés; et on note en général que les groupes et les organismes qui ont fait l'objet d'une dénonciation ont tendance à rendent la monnaie de leur pièce à leurs délateurs.

C'est ce qui oppose et rapproche ces trois facteurs qui explique pourquoi la dénonciation pose un problème d'éthique.

Premier facteur : le mépris envers les informateurs

Les multiples synonymes péjoratifs dont s'est enrichie la langue française témoignent bien de l'aversion générale que suscitent les informateurs — rapporteur, cafardeur, mouchard, dénonciateur, indicateur, espion, traître, porte-panier. Les enfants intègrent ces mots à leur vocabulaire dès qu'ils apprennent à parler, et leur façon de voir les choses en est modelée pour le reste de leur vie.

Par opposition, le seul mot en français qui, à ma connaissance, montre les délateurs sous un jour favorable est « informateur », qu'on emploie aussi par ailleurs dans un contexte plus neutre pour désigner une personne qui informe, qui donne des renseignements.

Bien que l'antipathie de la société envers les informateurs soient largement répandue, deux groupes éprouvent à leur égard des sentiments diamétralement opposés.

Au sommet de l'échelle de « l'aversion » loge le crime organisé : les mouchards y sont traités sans pitié.

Tout au bas de l'échelle, se trouvent les personnes qui ont tendance à sympathiser avec les informateurs. Ce groupe comprend les policiers, les vérificateurs, les agences de sécurité, les percepteurs, les receveurs des douanes, les protecteurs des citoyens et les députés de l'opposition. En général, ces personnes se moquent des raisons qui animent les informateurs —malveillance, vengeance, réduction de peine, devoir de citoyen ou récompense financière, qu'importe. L'information qui leur est révélée apporte de l'eau à leur moulin et les aide à poursuivre leurs enquêtes ou à faire appliquer les règlements.

Deuxième facteur : le degré de gravité

La sociologie donne trois points de référence pour permettre à la société de juger de la gravité des méfaits.

Les plus sérieux sont les crimes ou les méfaits dont la gravité fait consensus. Les personnes qui dénoncent ces actes sont accueillies comme des héros. Igor Gouzenko, par exemple, est devenu le modèle du héros par excellence pour avoir dévoilé l'existence d'un réseau d'espionnage soviétique.

Dans l'administration publique au Canada, « les méfaits dont la gravité fait consensus » comprennent la corruption à n'importe quel échelon de la hiérarchie, la malversation, l'abus de pouvoir criant, les conflits d'intérêt flagrants ainsi que les actions ou les situations qui menacent gravement la sécurité publique.

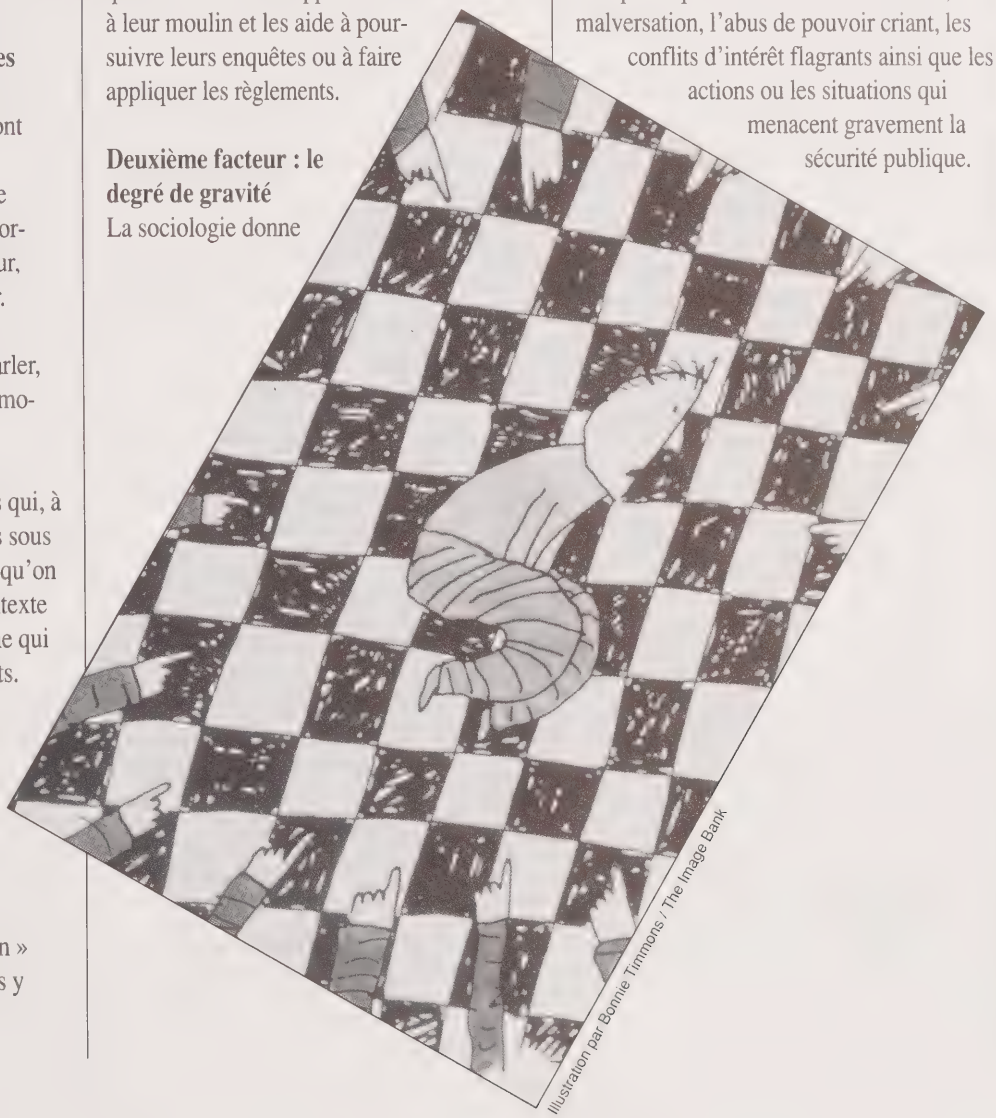


Illustration par Bonnie Timmons / The Image Bank

De la dénonciation :

Un point de vue canadien

H.L. Laframboise



Depuis qu'il a pris sa retraite du poste de sous-ministre adjoint qu'il occupait dans la fonction publique fédérale, M. Laframboise écrit des ouvrages, prononce des conférences et fait fonction d'expert-conseil sur des questions de politiques publiques et d'administration au Canada et aux États-Unis.

Nulle part ailleurs qu'aux États-Unis remarque-t-on ce zèle dévorant à élever les informateurs et ceux qui laissent filtrer des renseignements confidentiels au rang de héros[1] et à les protéger contre toutes représailles[2].

Cette mode de la dénonciation est attribuable à la vague de scandales publics qui font surface de façon périodique — le Watergate et l'Irangate pour n'en nommer que deux dans l'administration publique — au nombre de dirigeants d'entreprise qui défilent devant les tribunaux pour répondre à des mises en accusation, aux conséquences lamentables d'une piètre réglementation du système boursier (à preuve la faillite de 500 milliards de dollars dans le secteur des banques d'épargne), et finalement, aux fréquentes révélations de corruption et d'hypocrisie dans le sport universitaire et parmi les télé-évangélistes. Ce souci du public de lever le voile sur les écarts de conduite s'accompagne d'une augmentation phénoménale des reportages d'enquête, pour lesquels les informateurs apportent la matière brute qui permet de produire des nouvelles à sensation. Les médias américains ont donc tout intérêt à faire de ces informateurs des héros publics et à s'assurer une source constante d'informations confidentielles en insistant pour que ces personnes soient à l'abri de toutes représailles.

Cette situation a donné lieu à la parution, dans certaines revues savantes américaines, d'une multitude d'articles portant sur l'éthique de la dénonciation. L'ouvrage *In Praise of Difficult People: A Portrait of the Committed Whistleblower* énumère soixante titres d'articles américains consacrés à ce sujet.

Le problème d'éthique ne se poserait pas si la collectivité et les pairs approuvaient la divulgation de tous les écarts, réels ou supposés, aussi minimes soient-ils, et si l'on pouvait éliminer du comportement

de leur gouvernement pour acquise. Et avec raison.

Dans l'administration publique, attendons-nous davantage de nos employés que n'en demandent les autres employeurs? Ce n'est peut-être pas si évident. Les autres employeurs aussi exigent que leurs employés soient honnêtes et ne tirent aucun avantage personnel de leurs rangs. Mais au sens large, nos attentes sont différentes, car les conséquences du manquement sont beaucoup plus graves. En effet, une société privée n'est pas dépositaire de la confiance publique comme l'est un gouvernement. Les sociétés ne dépensent pas des deniers publics perçus par un impôt obligatoire. Les employés d'une société n'exercent aucune autorité sur les citoyens et n'ont conclu aucun engagement tacite avec le public.

Comment garantir la probité?
C'est tout simplement impossible. Tout ce que nous pouvons faire, c'est susciter des attitudes et créer un climat dans lequel des valeurs comme la probité sont comprises, acceptées et vécues au sein de l'organisation. Il en va de même pour les autres « valeurs fondamentales » de la fonction publique.

Au Secrétariat du Conseil du Trésor, nous avons retenu un certain nombre de valeurs, outre la probité, qui orientent notre travail. Ce sont l'économie, l'efficience, l'efficacité, la prudence, la cohérence et l'amélioration de la gestion. Ces valeurs sont rarement codifiées; elles sont plutôt implicites dans les lois, règlements, politiques et directives qui dictent la conduite des fonctionnaires.

En tant qu'employeur de la fonction publique, le Conseil du Trésor contribue à définir — et parfois à réglementer — « un comportement approprié en milieu de travail », comme c'est le cas par exemple dans notre politique sur le harcèlement. Notre objectif est-il de réglementer le comportement? Bien que je sache que cela ne correspond pas à l'idée que l'on se fait de la gestion moderne, la réponse est « oui, effectivement ». Dans certains cas, nous réglementons les comportements parce que la loi l'exige. Mais dans la mesure du possible, nous essayons d'agir sur le comportement en modifiant les attitudes. Nous nous efforçons de créer un milieu de travail où les employés opteront pour l'autoréglementation. Nous souhaitons encourager les fonctionnaires à intérioriser nos valeurs collectives parce que nous estimons que, comme la plupart des gens, ils et elles sont davantage motivés par des valeurs et des objectifs que par des récompenses et des sanctions externes. Nous sommes convaincus que c'est en traitant nos employés comme des personnes responsables de leurs décisions — des partenaires dans la chaîne de responsabilité — qu'ils et elles donneront leur pleine mesure. Nous croyons que l'organisation la plus efficace est celle qui favorise la délégation de pouvoir, autant que faire se peut, et qui donne aux employés qui traitent directement avec le public l'autorité dont ils et elles ont besoin pour accomplir leurs tâches.

Ce n'est pas simplement une « théorie de gestion ». C'est une exigence de notre époque.

La dénonciation
Il est important de se rappeler que nous, fonctionnaires, sommes soumis à un impératif éthique qui non seulement régit notre comportement mais définit aussi la nature même de notre travail. Nous ne serions pas au service du public si nous ne comprenions ni n'acceptions certaines règles de conduite. Autrement dit, certains actes nous sont interdits en tant que fonctionnaires.

ON NE PEUT PAS ÊTRE FONCTIONNAIRE SI SUR LE PLAN PROFESSIONNEL ON N'EST PAS LOYAL ENVERS LE GOUVERNEMENT EN PLACE.

Comme le croient certaines personnes, la meilleure façon d'illustrer la complexité des préceptes éthiques de la fonction publique est peut-être la « dénonciation ».

Pour paraphraser Ken Kernaghan, la dénonciation est « l'acte des fonctionnaires qui rendent publiques des informations concernant de prétendus méfaits au sein du gouvernement ».
(Suite à la page 61)

fiance à leur gouvernement, quel que soit le parti au pouvoir, parce qu'ils et elles :

- font confiance aux serviteurs de l'État;
- savent que les personnes qui exercent l'autorité au nom des ministres agissent avec une impartialité, une honnêteté et une efficacité manifestes;
- ont confiance que les serviteurs de l'État ne tirent aucun avantage des pouvoirs ou des renseignements qui leur sont confiés.

Le public nous donne sa confiance. Nous nous mettons à son service. Et nous devons, par notre comportement, démontrer que nous méritons cette confiance.

Le quatrième engagement — celui qui est conclu entre les gestionnaires de la fonction publique et leurs employés — est celui qui nous intéresse le plus directement dans le cadre de cette initiative de renouveau qu'est FP2000. La chaîne de responsabilité fonctionne parce que :

- les fonctionnaires, individuellement, acceptent les tâches et la discipline qu'impose une institution nécessaire ment hiérarchique et réglementée;
- en retour, chaque fonctionnaire a le droit d'être traité(e) avec dignité et respect, ainsi que celui de développer et d'utiliser pleinement ses capacités.

La direction respectera son engagement en permettant à tous les employés d'être des membres à part entière de la grande organisation.

L'engagement tacite tient parce que nous savons que les fonctionnaires doivent rendre compte de leurs actes à leurs supérieurs, et que les ministres doivent rendre compte de tout devant le Parlement et le public. C'est la responsabilité qui donne leur légitimité aux actes des ministres et des fonctionnaires.

Valeurs fondamentales

La probité est la plus fondamentale de toutes les valeurs qui régissent la conduite des fonctionnaires.

L'ORGANISATION LA PLUS EFFICACE EST CELLE QUI FAVORISE LA DÉLÉGATION DE POUVOIR, AUTANT QUE FAIRE SE PEUT, ET QUI DONNE AUX EMPLOYÉS QUI TRAITENT DIRECTEMENT AVEC LE PUBLIC L'AUTORITÉ DONT ILS ET ELLES ONT BESOIN POUR ACCOMPLIR LEURS TÂCHES.

La définition la plus simple que je puisse donner de la probité c'est « agir comme il se doit ». Le Petit Robert la définit comme « la vertu qui consiste à observer scrupuleusement les règles de la morale sociale, les devoirs imposés par l'honnêteté et la justice ». Cela peut sembler une tautologie, mais il n'en est rien. Transmettre aux gens le sens de ces règles et de ces devoirs, et les encourager à agir en conséquence, est une entreprise extrêmement pratique. Et l'engagement que prennent les fonctionnaires « d'agir comme il se doit » contribue plus que toute autre chose à préserver les quatre rapports de confiance que j'ai décris précédemment.

L'exemple typique de la probité est illustré dans la façon dont nous voulons que les fonctionnaires gèrent les deniers publics. Le pouvoir de lever les impôts et de dépenser les deniers publics est l'une des expressions essentielles de la confiance que le Parlement accorde aux ministres. Toutefois, ce sont les fonctionnaires qui, dans la pratique, exécutent cette mission; ce sont les fonctionnaires qui perçoivent les impôts et répartissent les fonds. C'est nous qui chaque jour prenons une foule de décisions « discrétionnaires » concernant les demandes d'assurance-chômage, les demandes de subventions, les vérifications d'impôt. Nous le faisons au nom des ministres que nous servons. La confiance que le public accorde au gouvernement serait ébranlée si les normes les plus strictes de probité n'étaient pas respectées.

Ce n'est un secret pour personne qu'au Canada, comme dans d'autres démocraties occidentales d'ailleurs, les élus et les fonctionnaires ne sont pas actuellement portés aux nues. On a cependant tendance à oublier que la confiance du public envers le gouvernement, au sens le plus élémentaire — comme lorsqu'on parle de la probité dans l'utilisation des deniers publics — est très élevée. De ce point de vue, les Canadiens tiennent l'honnêteté

par I. D. Clark

Le terme probité figure dans la plupart des descriptions classiques des normes et des valeurs de la fonction publique. Mais quel sens prend-il aujourd'hui dans le contexte de Fonction publique 2000? J'aimerais démontrer dans cet article que la probité constitue un élément critique de l'engagement tacite qui unit les fonctionnaires, les ministres et le public.

La confiance envers la fonction publique repose sur les rapports entre :

- le public et le gouvernement;
- les ministres et les fonctionnaires;
- les fonctionnaires et le public;
- les cadres de la fonction publique et leurs employés.

Les objectifs essentiels, sinon uniques, de nos règles et de nos normes sont la préservation et la promotion de ces rapports de confiance.

Responsabilité des fonctionnaires

La responsabilité personnelle des ministres devant les élus est l'engagement tacite d'où découlent toutes les règles d'éthique qui dictent la conduite des serviteurs de l'État. La responsabilité des ministres est politique, comme le sont leurs sanctions et leurs récompenses — le choix est simple : vous gardez la confiance de la Chambre ou vous la perdez; vous êtes réélus ou bien vous êtes défaits.

La responsabilité des fonctionnaires est d'un autre ordre. Le sous-ministre doit rendre compte au ministre; les fonctionnaires par l'entremise de leurs superviseurs rendent compte au sous-ministre et, à travers lui, au ministre. La responsabilité des fonctionnaires est donc institutionnelle et elle est régie par des normes et des sanctions qui le sont également.

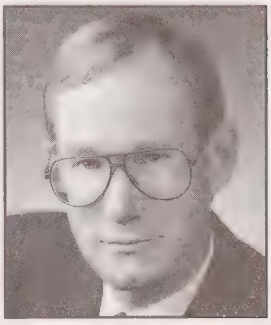
L'autorité du gouvernement est exercée par des fonctionnaires au nom des ministres, et sous leur direction générale. C'est là encore un élément de l'engagement tacite, qui entraîne l'obligation d'adopter certains comportements. La responsabilité s'étend à tous les employés de l'institution en une série d'obligations réciproques fondées précisément sur cet engagement entre les ministres et la fonction publique.

Quelle part de responsabilité le ministre prend-il dans l'affaire? Essentiellement, il accepte la pleine responsabilité devant le Parlement et le public de tout acte posé par les fonctionnaires en son nom.

Et les fonctionnaires alors? Les fonctionnaires s'engagent à :

- fournir des conseils professionnels et loyaux et à appuyer le gouvernement;
- préserver les secrets politiques du gouvernement (pour que les ministres puissent leur faire confiance, garantissant ainsi l'appui d'une fonction publique non partisane);
- servir le public avec équité et efficacité.

Il y a un troisième engagement — celui qui est conclu entre la fonction publique et le public. Les Canadiens peuvent faire con-



Diplômé de l'université de la Colombie-Britannique et titulaire de la Bourse Rhodes, Ian Clark a obtenu un doctorat en chimie physique de l'université Oxford en 1969. Il a terminé une maîtrise en politiques publiques à l'école du gouvernement John F. Kennedy tout en travaillant à Harvard en physique de l'atmosphère. M. Clark s'est joint à la fonction publique en 1972 et il est devenu sous-ministre de Consommateurs et Sociétés en 1987. En novembre 1989, il a été nommé secrétaire du Conseil du Trésor. C'est la quatrième fois qu'un article de M. Clark paraît dans La Revue des gestionnaires.

Responsabilité des fonctionnaires :

Un engagement tacite



Photo par Michael Schwab / The Image Bank

machine gouvernementale opérait dans une société moins complexe.

Mais avec la croissance démographique et l'urbanisation massive, le rapport personnel qui liait autrefois les politiques à leurs électeurs s'est dissout. Nous avons vu le consensus de base s'effriter sous l'effet des changements constitutionnels et s'estomper derrière un nombre illimité de groupes d'intérêts spéciaux occupés à promouvoir leur propre cause sans égard pour les intérêts divergents.

Parallèlement, les partis politiques sont devenus de simples machines à élire et à applaudir. C'est ainsi que les questions qui se réglaient au niveau communautaire ou dans les partis politiques sont de plus en plus souvent renvoyées au gouvernement, sans crier gare, avant qu'il n'y ait eu de véritables débats ou de tentatives d'entente.

... et d'aujourd'hui
De nos jours, le public ne prend connaissance d'une grande question qu'au moment du débat entourant l'action du gouvernement. Pendant ce temps, les groupes d'intérêts spéciaux s'arrachent la une des journaux, prétendant s'adresser au gouvernement au nom du peuple.

Et comme si cela ne suffisait pas, les progrès réalisés dans le domaine des communications, les sondages et l'attention des médias viennent compliquer encore davantage toute tentative d'adapter notre méthode d'élaboration des politiques nationales.

Ce qui ne veut pas dire que nous n'ayons pas essayé.

La bureaucratie voit le jour
À mesure que les explications, les accommodements et les débats devinrent une occupation pour le gouvernement, et comme chaque grande question mettait inexorablement en danger la crédibilité du gouvernement et de ses institutions, nous avons assisté à une multiplication des structures administratives. Les élus s'attendaient qu'elles les aideraient à gérer ces nouveaux problèmes complexes qu'ils et elles retrouvaient de plus en plus fréquemment sur leur seuil.

LES ÉLUS SONT OBLIGÉS DE PASSER D'UN SUJET À L'AUTRE, D'ATTRAPER LES SÉANCES D'INFORMATION AU VOL, ET DE RÉPONDRE CATÉGORIQUEMENT À UN ÉVENTAIL DE QUESTIONS

Malheureusement, personne n'a songé à vérifier si ces administrations publiques étaient équipées pour cette tâche. Résultat, la fonction publique élargie n'a pas produit les résultats escomptés, et certains élus ont alors remis en question la sincérité de l'engagement des fonctionnaires à l'égard de la bonne application du programme gouvernemental. Ils et elles ont réagi en augmentant leur personnel politique, espérant que ces collaborateurs partisans triés sur le volet accompliraient ce que n'avaient pu faire les professionnels « indifférents ». Et encore une fois, le succès fut limité.

Aux prises avec une société en mutation, le gouvernement a choisi d'adopter de nouvelles lois garantissant les « droits individuels » et d'engager des fonctionnaires pour s'occuper de ces questions complexes, et souvent source de discorde, s'imaginant que nous bénéficierions tous et toutes de la justice et de l'équité. En réalité, cela n'a fait que centraliser encore davantage les problèmes de sorte que nous avons concentré notre attention sur les solutions centralisées.

Quand on examine aujourd'hui cette évolution, on y trouve les germes du dilemme actuel. Tout le processus de résolution des problèmes et de consensus communautaires reposent maintenant entre les mains des gouvernements — sans que cela n'ait jamais été prévu.

Retour à la base
Comment allons-nous alors nous tirer de cette situation? Permettez-moi de suggérer deux mesures que pourrait prendre le gouvernement fédéral.

Premièrement, il pourrait abandonner aux provinces certains pouvoirs que se partagent actuellement les deux juridictions, ainsi que les secteurs de responsabilité où le gouvernement fédéral a en réalité peu de moyens d'influer sur les événements, mais
(Suite à la page 59)

construction dure au-delà des garanties de l'ACCH, les fonctionnaires et les élus doivent collaborer pour que le pays survive à la période d'agitation et d'incertitude qu'il traverse.

Soyons clair. Je ne propose pas de politiser la fonction publique. Je songe plutôt à une nouvelle répartition du travail entre ministres et fonctionnaires, laquelle me paraît essentielle si ces deux groupes doivent gérer ensemble, avec efficacité, les enjeux politiques. Et si l'idée que je me fais de cette division peut remettre en question certaines notions concernant le type de travail qui revient aux fonctionnaires, loin de moi l'idée de proposer d'enrégimenter les cadres du gouvernement dans un camp ou dans l'autre.

La réalité

Personne n'ignore que le pays est saisi d'un profond malaise. Nous ne pouvons plus prétendre que le problème ne nous concerne pas. Les Canadiens sont insatisfaits de l'institution gouvernementale en général et ils ont perdu confiance dans la capacité de l'État de gérer les affaires importantes.

Cette impression se répand dans le public depuis près d'une décennie, tant à l'égard du gouvernement fédéral que des gouvernements provinciaux. Et bien qu'inévitablement les ministres et les premiers ministres soient les principales cibles des critiques, il ne faut pas se méprendre, la fonction publique est également visée et ne court pas moins de danger.

Bien que je ne pense pas que seul le gouvernement puisse régler les graves problèmes auxquels est confronté le pays, ni qu'il puisse le faire sans aide, je suis convaincu que les problèmes ne pourront être résolus sans le leadership du gouvernement. Et pour diriger, le gouvernement a besoin de collaboration.

Culture politique d'hier...

Afin de comprendre pourquoi les rapports entre fonctionnaires et politiques doivent changer, il faut considérer les importants changements intervenus dans notre culture politique au cours des 30 à 40 dernières années — changements qui, pour la plupart, n'ont pas été accompagnés d'adaptations dans le régime de gouvernement.

Il y a 30 ans, les partis politiques étaient beaucoup plus actifs au niveau communautaire. Ils comptaient de nombreux membres dans la population, et les questions politiques faisaient l'objet de véritables débats et discussions dans les circonscriptions électorales. Les politiques connaissaient bon nombre de leurs électeurs par leur nom, et l'on considérait les partis comme des tribunes où débattre des questions et résoudre les divergences d'opinion et d'intérêt. C'est au sein du parti qu'on faisait entendre son opinion et que se réalisaient les compromis. Les élus, riches de l'information glanée dans le processus politique, arrivaient au gouvernement avec une idée claire de ce qu'ils et elles souhaitaient faire et transmettaient leurs instructions à une administration beaucoup plus réduite — qui s'exécutait respectueusement.

La situation politique était plus stable, les échanges entre les élus et les fonctionnaires plus aisés et plus fréquents, et la



Graham W. S. Scott, c.r., a obtenu un diplôme en droit de l'université Western Ontario. De 1970 à 1976, il a été adjoint principal de l'honorable Robert Stanfield au moment où celui-ci était chef de l'Opposition. Après de longs états de service au gouvernement de l'Ontario où il a été sous-ministre à la Santé et à l'Environnement, il s'est associé au cabinet d'avocats McMillan Binch, de Toronto. Il est également président du Forum des politiques publiques, un organisme sans but lucratif et non partisan qui veille à promouvoir une plus grande collaboration entre les secteurs privé et public. En outre, il est membre du Comité de l'Institut C.D. Howe sur la politique économique, de la Commission de réforme du droit en Ontario et du Conseil consultatif du Centre for Health Economics and Policy Analysis de l'université McMaster.



Photo : The Image Bank

CLASSE POLITIQUE ET SERVITEURS DE L'ÉTAT :

VERS DE NOUVEAUX RAPPORTS

par Graham Scott

Dichotomie :
« Division de quelque chose en deux unités distinctes, souvent opposées. »

Grand dictionnaire encyclopédique Larousse

Deux choses me sont immédiatement venues à l'esprit en lisant cette définition. Tout d'abord, elle décrit assez bien comment les élus et les serviteurs de l'État se perçoivent mutuellement. Deuxièmement, cette division, bien que techniquement correcte, permet aussi à ces deux groupes d'entretenir des rapports dans lesquels ils se sentent à l'aise. Mais, en même temps, cette approche diminue la capacité du gouvernement de répondre aux besoins du pays.

Je crois que l'avenir économique et la santé sociale de notre pays exigent que nous options dorénavant pour la « collaboration ». Voilà qui peut sembler déconcertant; après tout, la guerre terminée ne fusille-t-on pas les collaborateurs!

Mais « collaboration » ne signifie pas nécessairement une conspiration visant à favoriser les objectifs politiques du parti au pouvoir. Il faut plutôt le comprendre dans le sens du terme « dichotomie ». Les fonctionnaires et les élus viennent de mondes très différents, mais tout comme les plombiers et les charpentiers doivent collaborer pour que leur

Pour mieux comprendre mes propos, reportez-vous aux programmes résolument différents qui ont été mis en oeuvre par les divers gouvernements au pouvoir au cours des années 80. Il serait difficile d'affirmer, après un tel survol, que « les bureaucrates veillent toujours à ce que rien ne change ».

Changement de gouvernement

Vous vous demandez peut-être comment les choses se passent lorsqu'un nouveau gouvernement est élu.

Un enseignant du Tennessee à qui l'on demandait, dans une entrevue devant un conseil scolaire, s'il croyait que la terre était plate ou ronde répondit spontanément « Je peux enseigner une théorie ou l'autre ». Les choses ne se passent pas exactement comme cela dans l'administration publique, mais il ne fait pas de doute que l'arrivée d'un nouveau gouvernement exige une certaine souplesse des hauts fonctionnaires, mais aussi des ministres qui entrent en fonction.

Lorsqu'un gouvernement est défait aux élections, deux constantes demeurent : les problèmes auxquels le pays est confronté et les hauts fonctionnaires qui s'en préoccupent. Ces derniers sont, pour ainsi dire, les gardiens permanents des problèmes permanents. En effet, une élection générale ne réduit pas la distance qui sépare les manufacturiers des Prairies et les marchés du centre du Canada, elle ne reconstruit pas non plus les stocks de poissons au large de la côte atlantique ni ne réduit la propension des adolescents canadiens à quitter l'école avant d'avoir terminé leurs études secondaires. Or, l'une des responsabilités de la fonction publique dans les périodes de transition consiste précisément à familiariser les nouveaux ministres avec les diverses réalités auxquelles leurs ministères respectifs sont confrontés. Toutefois, si une élection ne change rien aux diverses réalités du Canada, elle met en place des gens qui habituellement veulent aborder ces réalités d'une autre manière que leurs prédécesseurs et qui espèrent obtenir de meilleurs résultats. Cette situation pose à la fonction publique un défi de taille, et une responsabilité spéciale échoit aux sous-ministres. Parce que nous sommes à mi-chemin entre la classe politique et le monde des gestionnaires, nous devons nous faire une image la plus précise possible des objectifs du nouveau gouvernement et interpréter ceux-ci à nos collaborateurs et à nos employés de façon que nous puissions, tous ensemble, traduire ces objectifs en plans d'action.

La tâche peut être plus difficile dans certains cas que dans d'autres. Parfois, nous pourrions donner à un nouveau ministre la réponse qu'avait servie, dans son style bien personnel, Samuel Johnson à un jeune aspirant écrivain qui lui avait soumis un manuscrit : « Il y a des idées originales et intéressantes dans votre essai. Malheureusement, les idées originales ne sont pas intéressantes et les idées intéressantes ne sont pas originales ». Il arrive souvent qu'un gouvernement sans expérience cherche à appliquer certaines idées qui passaient bien en campagne électorale mais qui s'avèrent plus difficiles à mettre en pratique. Cela ne signifie pas pour autant que les hauts fonctionnaires ne doivent pas faire montre d'imagination et présenter, au besoin, des solutions de rechange réalistes pour mener à bien les projets du nouveau gouvernement. Indiscutablement, ce sont les hauts fonctionnaires qui doivent s'adapter aux nouveaux ministres et non pas le contraire.

Les hauts fonctionnaires doivent toutefois présenter les faits en toute franchise aux ministres. Personne ne prend plaisir à signaler constamment les difficultés et à freiner l'enthousiasme des autres. Mais lorsque les problèmes sont réels et de taille, nous n'avons pas le choix; faire preuve d'un optimisme injustifié ou se taire et laisser les ministres apprendre à leurs dépens que leur idée est inapplicable serait manquer aux responsabilités pour lesquelles nous sommes payés.

Généralistes spécialisés

Du fait que les sous-ministres sont maintenant des généralistes, ils peuvent plus facilement être mutés au sein du gouvernement pour faciliter une transition. J'étais sous-ministre depuis près de cinq ans dans le même portefeuille lorsque j'ai vécu le premier changement de gouvernement. Les nouveaux ministres étaient décidés à effectuer certains changements de fond, et je savais que je devais les aider en ce sens; cependant, j'éprouvais des tiraillements à le faire. J'ai donc été quelque peu soulagé lorsque j'ai appris que j'allais être muté à un autre ministère où le sous-ministre en titre vivait une situation à peu près semblable à la mienne. Dès notre première rencontre, j'ai pu ainsi dire à mon nouveau ministre : « J'arrive sans aucun bagage. Qu'attendez-vous de moi? ».

Lorsque survient un changement de gouvernement, l'essentiel est d'établir une relation fondée sur la confiance. Je suis

(Suite à la page 57)

ministre, pourvu que nous n'oubliions pas, bien entendu, la place que nous occupons dans l'ordre des choses. En effet, ce ne sont pas les sous-ministres qui doivent faire l'image de marque du ministère, pas plus maintenant que dans l'avenir.

Il ressort de la description que je viens de vous donner que c'est simplifier les choses à l'extrême que de dire que le gouvernement élu prend les décisions et les fonctionnaires les exécutent. Les compétences des fonctionnaires ne se limitent pas aux questions de gestion et aux aspects techniques du ministère. Les fonctionnaires connaissent également les grands dossiers propres au portefeuille; en fait, ils et elles ont participé aux efforts (couronnés de succès ou non) qui ont été déployés antérieurement pour mener à bien ces dossiers et l'on peut s'attendre à ce qu'ils et elles soient assez au fait du public cible du ministère. Voilà pourquoi les conseils donnés par les sous-ministres et les hauts fonctionnaires revêtent parfois un caractère « politique »; politique mais non partisan, en ce sens qu'ils ne visent pas à aider le gouvernement à rendre la vie dure à l'Opposition. Les conseils donnés aux ministres revêtent un caractère politique parce qu'ils ont pour objet d'informer les ministres des réactions possibles du public, et tout particulièrement des clients du ministère, à un plan d'action envisagé. Les conseils politiques de cette nature sont tout à fait légitimes. Le sous-ministre de l'Agriculture doit connaître aussi bien la situation des agriculteurs que l'économie agricole. En fait, les ministres sont en droit d'attendre de tels renseignements de leurs sous-ministres.

On laisse parfois entendre que le secret entourant les conseils que nous donnons aux ministres a pour but de protéger les fonctionnaires. En réalité, c'est tout le contraire : ce principe existe pour donner aux ministres la possibilité de prendre les décisions les plus judicieuses possible. Le travail des ministres est déjà très difficile; ils et elles ne doivent pas être appelés à défendre leurs décisions que certains de leurs fonctionnaires auraient pu contester en public. Fait encore plus important, les ministres doivent pouvoir présumer que leurs fonctionnaires leur donnent les meilleurs conseils possible et qu'ils ou elles ne cherchent pas à épater la galerie.

UN ENSEIGNANT DU TENNESSEE À QUI L'ON DEMANDAIT S'IL CROYAIT QUE LA TERRE ÉTAIT PLATE OU RONDE RÉPONDIT SPONTANÉMENT « JE PEUX ENSEIGNER UNE THÉORIE OU L'AUTRE ».

Fonctions essentielles mais différentes

Malgré toutes les observations que j'ai pu faire jusqu'ici, il ne faut pas croire que « les bureaucrates dirigent réellement tout ». Les fonctions des ministres et celles des sous-ministre diffèrent considérablement — elles sont dans les deux cas essentielles mais différentes. Les ministres ont pour fonction indispensable de veiller à ce que les politiques et les programmes mis en oeuvre reflètent la façon de voir du gouvernement et celle des électeurs qui l'ont porté au pouvoir. Bien que les hauts fonctionnaires puissent donner des conseils sur une gamme de sujets, ce sont les ministres qui, individuellement ou collectivement, doivent déterminer si une mesure ou un ensemble de mesures particulières sont acceptables pour le public et conformes aux objectifs du gouvernement.

Le rôle décisionnel des ministres revêt une importance spéciale lorsque vient le moment d'établir les grandes orientations stratégiques du gouvernement, et c'est là que la différence fondamentale qui distingue le rôle des ministres de celui des cadres supérieurs apparaît le plus clairement. Par exemple, lorsqu'une nouvelle loi sur les faillites est rédigée, les points de vue des hauts fonctionnaires peuvent prévaloir sur nombre de questions. Toutefois, avant même que la rédaction de la nouvelle loi ne commence, il faut prendre un certain nombre de décisions, sur le rôle qui sera attribué au secteur privé dans le fonctionnement de l'économie du pays notamment et sur le type d'approche voulue pour l'économie, à savoir une approche interventionniste ou axée sur le marché. Les décisions sur ces grandes questions — en fait, celles qui comptent réellement — ne peuvent être prises que par les ministres qui se fondent alors sur leur propre philosophie et sur leur perception des besoins du pays.

et qu'il faudra au moins douze mois de travail pour mettre de l'ordre dans les affaires du ministère. Les perturbations qui en résultent expliquent, en partie, pourquoi il n'est généralement pas judicieux de procéder à un remaniement important des sous-ministres. Je suis heureux de vous signaler que de tels remaniements sont beaucoup plus rares qu'auparavant.

Il est difficile d'expliquer les fonctions de sous-ministre parce que celles-ci n'ont, pour la plupart, pas d'équivalent dans le secteur privé. Par exemple, il serait trompeur de dire que les sous-ministres ressemblent aux présidents-directeurs généraux. En effet, une loi ministérielle typique dispose « qu'un ministre assure la gestion et la direction de son ministère »; puis, plus loin, on ajoute que le gouverneur en conseil peut nommer un sous-ministre — dont la plupart des fonctions ne sont pas précisées. Les décisions finales reviennent aux ministres qui ont gagné ce privilège en se faisant élire.

De même, il ne convient pas plus de comparer les sous-ministres aux administrateurs en chef des opérations. Dans la plupart des cas, les administrateurs en chef des opérations et les présidents-directeurs généraux ont gravi les échelons de la hiérarchie à l'intérieur de la même société, ils ou elles possèdent à peu près les mêmes compétences et s'occupent, dans l'ensemble, de questions de même nature au cours d'une journée de travail. Par contre, il n'en est pas ainsi pour les ministres ou les sous-ministres.

Au Canada, les ministres sont très rarement experts dans la spécialité de leur ministère. Cela s'explique par le fait que divers facteurs entrent en ligne de compte dans la composition d'un cabinet au Canada. Mentionnons, tout particulièrement, la nécessité d'une représentation équilibrée par région, par sexe, par langue et par groupe ethnique; le fait de bien connaître une spécialité particulière peut être un atout, mais constitue peu souvent une condition essentielle. De plus, outre les affaires ministérielles, les ministres doivent consacrer du temps aux réunions du Cabinet et de ses divers comités, aux réunions des caucus national et régionaux, à la période quotidienne des questions à la Chambre, tout en s'occupant de leurs électeurs. Ils et elles doivent aussi représenter le gouvernement dans de nombreuses circonstances, et ce partout au pays.

Par ailleurs, les sous-ministres proviennent pour la plupart des rangs des fonctionnaires de carrière. Nous assurons, d'une certaine façon, un lien entre l'univers politique de nos ministres et l'univers fonctionnel de nos employés.

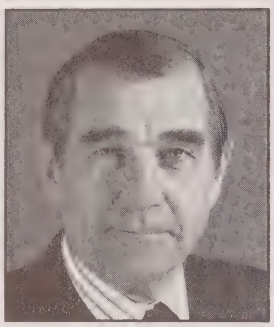
Outre nos fonctions de conseillers en politiques, nous assumons des responsabilités de gestion qui peuvent être considérables. Les plus gros ministères fédéraux peuvent compter de 15 000 à 20 000 employés, et même davantage, ce qui en fait des organisations plus vastes que la majorité des grandes entreprises au Canada. Mon propre ministère, Emploi et Immigration Canada, possède près de 1 000 points de service de tous genres, situés dans des endroits aussi diversifiés que Beaver Creek, au Yukon, Leamington, au lac Érié, et St. John's, à Terre-Neuve. Les services offerts par ces bureaux ainsi que par bien d'autres ministères touchent des millions de Canadiens, et la qualité de ces services joue un rôle déterminant dans la quantité de courrier que reçoivent les ministres.

Comme tout ce qui change dans le monde aujourd'hui, les sous-ministres ne sont plus tout à fait ce qu'ils étaient. L'époque est révolue où un jeune homme entrait en fonction dans un ministère à titre de commis et demeurait au même ministère jusqu'à sa retraite, 40 ans plus tard, en gravissant tous les échelons jusqu'à celui de sous-ministre. Aujourd'hui, il est probable que plus de 90 p. 100 des nominations entraînent la mutation d'une personne d'un ministère à un autre. On s'attend à ce que nous soyons des généralistes connaissant bien le fonctionnement du gouvernement et ayant l'aptitude d'apprendre assez rapidement les principales fonctions du poste auquel nous sommes nommés. En fait, nous sommes à peu près dans la même situation que nos ministres, sauf que nous pouvons nous occuper à temps plein ou presque des affaires de notre ministère.

Par ailleurs, les sous-ministres sont probablement appelés à jouer un rôle beaucoup plus actif auprès du public qu'auparavant. En cette période parfois appelée l'âge de l'information, aucun ministre ne peut assumer seul l'énorme tâche d'expliquer des programmes compliqués et de consulter le public sur les plans d'action proposés. Il est tout à fait logique que les hauts fonctionnaires assument ce genre de responsabilités pour le compte de leur

Photo: Mike Comstock

SANS ARMES NI BAGAGES



Diplômé de l'Université de l'Alberta, Arthur Kroeger a obtenu une maîtrise de l'université d'Oxford en tant que boursier de la Fondation Rhodes. M. Kroeger a récemment occupé un certain nombre de postes de cadres supérieurs, parmi lesquels ceux de sous-ministre de Transports Canada, d'Expansion industrielle régionale, et d'Énergie, Mines et Ressources. Il est actuellement sous-ministre et président d'Emploi et Immigration Canada. Il est officier de l'Ordre du Canada et a obtenu un prix pour services insignes en 1989. C'est la deuxième fois qu'un article de M. Kroeger paraît dans La Revue des gestionnaires.

par Arthur Kroeger

J'ai hésité quelque peu avant de vous faire part de quelques observations sur le rôle de sous-ministre. J'ai pensé que les quelques personnes désireuses d'en savoir davantage sur ce sujet inhabituel pourraient très bien conclure qu'elles n'auraient jamais dû s'y intéresser. Cependant, j'ai laissé de côté mes hésitations et j'ai suivi le principe énoncé par le philosophe français de la Rochefoucauld selon lequel « nous avons tous assez de force pour supporter les maux d'autrui ».

Dans cet article, je devrai faire un certain nombre de généralisations, ce qui comporte toujours des risques — tout particulièrement dans ce cas, parce que les sous-ministres ne forment pas un groupe homogène. Au contraire, un ou une sous-ministre qui prend en charge un ministère arrive généralement à la conclusion, au bout de quelques semaines, que sa ou son prédécesseur était un excentrique inoffensif

Adapté d'une allocution prononcée au Cercle canadien d'Ottawa, le 15 janvier 1991.

ressources limitées d'autre part, entraîne une concurrence entre les individus qui tous cherchent à maximiser leur satisfaction personnelle. Le rôle du gouvernement est de trancher les conflits qui en découlent en décidant de l'attribution des ressources. En fin de compte, un gouvernement ne fait rien de plus que de répartir argent, droits et symboles.

Bien que les ministères soient les unités opérationnelles du gouvernement, chacun d'eux n'est qu'un des éléments d'une entité unique — le Gouvernement du Canada. Les politiques et les programmes d'un ministère doivent être soupesés par rapport à ceux des autres ministères et organismes, et harmonisés avec eux. En dernière analyse, les politiques et les programmes doivent trouver leur justification dans leur contribution non pas au ministère même, ni à un intérêt particulier, mais bien plutôt à l'intérêt général de la population canadienne. L'argent dépensé ne revient pas de droit au ministère; ce sont les deniers publics. Et la sagesse des dépenses ne se juge pas à la façon dont les règles sont observées, mais à l'efficacité que le public attribue à ces dépenses.

On peut étendre le principe encore plus loin. Les fonctionnaires d'un ministère ne sont pas les employés de ce ministère, mais appartiennent à une entité, la fonction publique, laquelle doit développer et déployer ses capacités de façon à en maximiser l'utilité pour le Canada. L'autorité dont jouit un ministère, si elle doit être renforcée, n'en doit pas moins être assujettie aux devoirs prépondérants du gouvernement qui sont le maintien de l'unité, la cohérence, et le respect de l'intérêt général des Canadiens.

Pour le gouvernement, tout se ramène en fin de compte à de l'argent et à des lois. Tant qu'une loi ne change pas, le travail d'un ministère ne change pas vraiment non plus, sauf peut-être dans ses méthodes d'exécution.

Il en découle « le truisme » suivant : plus le gouvernement est efficient et efficace, plus grand sera le nombre de besoins publics qu'il peut satisfaire. L'affectation des ressources doit donc tenir compte le plus possible des besoins publics, et les dépenses doivent être réduites au minimum. C'est là la méthode traditionnelle, celle qui jusqu'ici a dicté le rôle du Conseil du Trésor et le déroulement du processus budgétaire.

LE SAGE SE DIT : « SI L'ON EST POUR M'ENLEVER LE POUVOIR, AUTANT PRENDRE LES DEVANTS ET LE CÉDER DE BONNE GRÂCE ».

Le pouvoir se déplace

Il est généralement admis, et cela ne date pas du lac Meech, que le public a de plus en plus besoin de participer au processus d'affectation des ressources. Et ce besoin est tout aussi légitime que tout autre besoin auquel répond le gouvernement. Selon Harlon Cleveland, à mesure que nous acquerrons des connaissances, nous confirmons le mot de Francis Bacon selon lequel la connaissance c'est le pouvoir. Et nous, le public, entendons bien exercer ce pouvoir. Nous voulons participer, et nous possédons les connaissances pour le faire.

Lorsque j'étais secrétaire du Conseil du Trésor, j'avais l'habitude de dire que je dormais très bien, même lorsque j'avais des décisions très difficiles à prendre. Pour m'en expliquer, je citais l'introduction de George Bernard Shaw à sa pièce Saint Joan. Shaw était athée, mais dans cette introduction il déclarait pouvoir accepter sans aucune difficulté la revendication d'infaillibilité du Pape en matière de morale car, disait-il, personne n'était mieux informé sur le sujet que le Pape. C'est ainsi que je voyais mon rôle de secrétaire du Conseil du Trésor devant décider des affectations de ressources.

De nos jours, les gestionnaires ministériels et leurs clients ont autant d'information que j'en avais — ou plus — et les organismes centraux auraient tout avantage à les écouter ou à accueillir leur participation.

Mais il vient un moment où de la consultation il faut passer à la prise de décision. Malheureusement, la « nécessité de prendre une décision » sert plus souvent de prétexte pour éviter les complications que pour favoriser le processus décisionnel. Il en résulte souvent une décision prématurée qui déclenche un interminable processus de correction. Mais comme le dit l'adage, si vous n'avez pas le temps de bien faire les choses, quand trouverez-vous le temps de les arranger?

(Suite à la page 56)



Gordon Osbaldeston est agrégé supérieur de recherches de la School of Business Administration et directeur de programme du National Centre for Management Research à l'université Western Ontario, son alma mater. Pendant ses 32 années de service dans la fonction publique, il a été administrateur général de cinq ministères avant de devenir secrétaire du Cabinet et greffier du Conseil privé en 1982. L'année précédente, il a été fait Officier de l'Ordre du Canada et il a reçu le prix pour services insignes.

En janvier 1986, il a quitté la fonction publique pour devenir membre du Conseil privé de sa Majesté du chef du Canada le mois suivant. Il détient des grades honorifiques des universités Western Ontario, York, Dalhousie et Carleton. Il est titulaire d'une chaire à l'université Western Ontario et il est membre de l'Institut C.D. Howe et l'Institut de recherches politiques. Il est directeur honoraire du Niagara Institute et membre du conseil d'administration de diverses grandes sociétés. M. Osbaldeston a récemment publié un ouvrage intitulé Raffermir la responsabilité des sous-ministres *et en août dernier, il a reçu du gouverneur général Hynatyshn la médaille Vanier, que lui a remis l'Institut canadien d'administration publique en remerciement de l'inestimable contribution qu'il a faite à l'administration publique.*

par Gordon Osbaldeston

Je me rappelle Harold A. Innes, historien et économiste canadien de renom — et de son propre aveu agnostique — qui se disait fasciné pour la capacité d'adaptation et de survie de l'Église catholique romaine. Comme il le faisait remarquer, cette institution existe depuis près de 2 000 ans.

Le cours de l'existence de toute institution est jalonné d'étapes. Si elle veut durer, elle doit demeurer pertinente. Voilà pourquoi il est essentiel qu'elle puisse s'adapter. La fonction publique est en pleine mutation, et Fonction publique 2000 est la manifestation tangible de cette transformation.

Adapter une institution n'est pas chose facile et ne va pas sans risque. Il ne suffit pas de se défaire de vieilles habitudes et de repartir à zéro. Il ne s'agit pas non plus de naviguer dans le sens des courants dominants.

Savoir à quoi s'en tenir

Lorsqu'on souhaite opérer des changements, il faut s'assurer que l'on comprend bien ce qu'on attend de l'organisation et avoir une idée nette de la place qu'elle occupe dans la société. En l'absence d'une telle perspective pour formuler et orienter les changements envisagés, on aboutira probablement à une institution qui sera le fruit du compromis et de l'accommodement, plutôt que d'un engagement envers une mission.

Si vous travaillez chez Ford, vous savez que vous fabriquez et vendez des voitures. Par contre, les fonctionnaires ont du mal à saisir l'objet du gouvernement. Que fait-il exactement? Beaucoup d'entre nous avons l'impression que le gouvernement fait ce que nous faisons : si nous sommes agronomes, il aide les agriculteurs; si nous travaillons à Revenu Canada, il perçoit les impôts. Parce que nous avons de la difficulté à bien comprendre l'objet du gouvernement, nous risquons de commettre des erreurs en voulant transformer isolément une de ces composantes.

Qu'est-ce que le gouvernement?

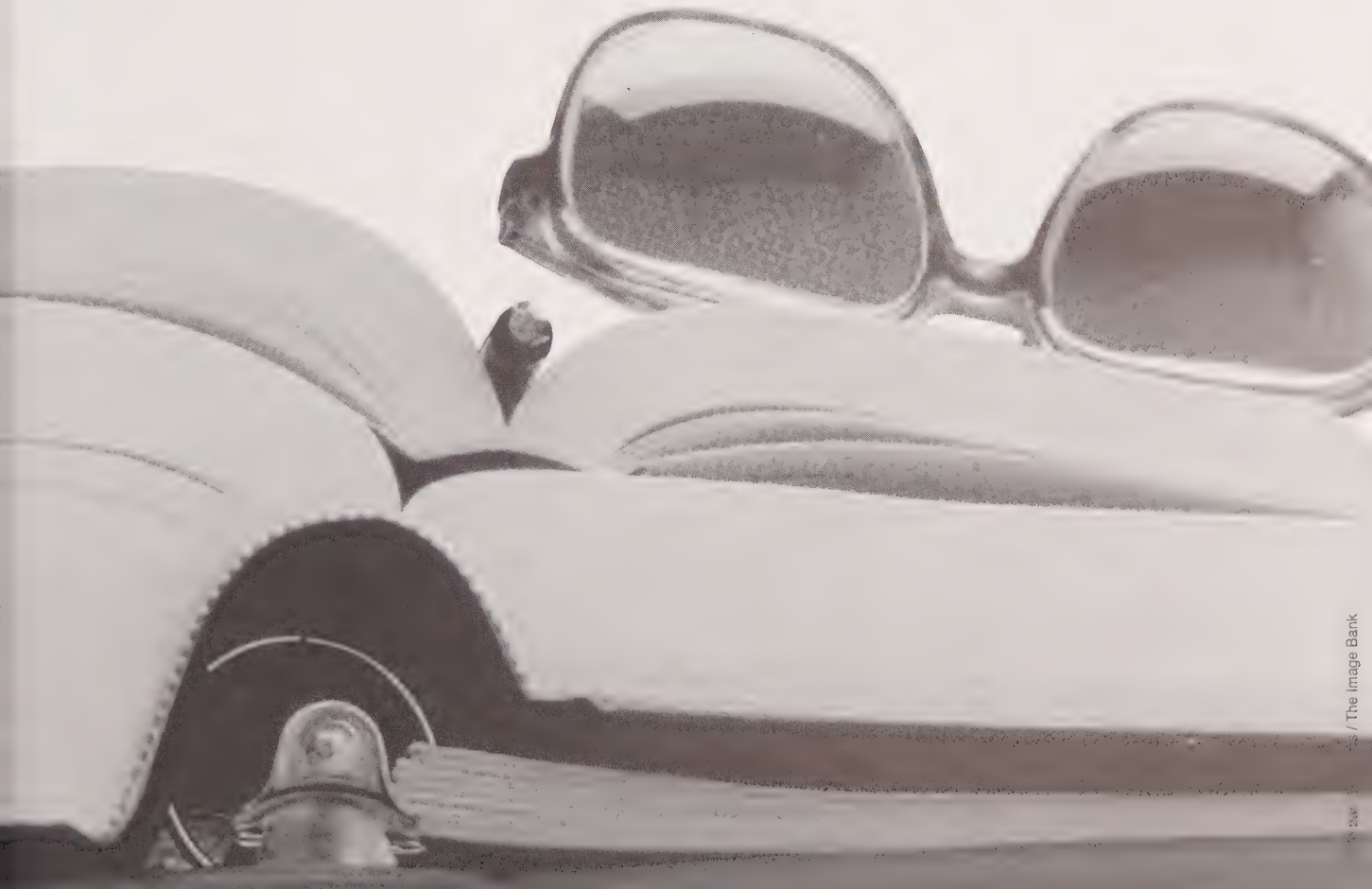
Toutes les sociétés possèdent une forme quelconque de gouvernement. On peut donc logiquement en déduire que les gouvernements exécutent une fonction — ou un ensemble de fonctions — qui présentent un trait commun sous-jacent.

L'existence et la nature du gouvernement ou de la fonction politique reposent sur deux raisons fondamentales : premièrement, les êtres humains ont de nombreux besoins et désirs fondamentaux qui doivent être satisfaits pour assurer la survie de l'espèce et une certaine part de bonheur et de confort aux individus; deuxièmement, les ressources permettant de satisfaire ces besoins et ces désirs proviennent forcément d'un environnement limité. La mise en présence de désirs humains pratiquement illimités, d'une part, et de

Adapté de l'allocution présentée à la réunion inaugurale du Groupe de gestion du Conseil du Trésor en juin 1990.

LE RENOUVEAU DE LA FONCTION PUBLIQUE :

RÉFLEXIONS SUR L'OBJET DU GOUVERNEMENT



LETTRES À LA RÉDACTION

♦♦♦

[Merci de m'avoir envoyé des exemplaires de *La Revue des gestionnaires*. J'en ai trouvé la lecture instructive. J'ai particulièrement pris plaisir à lire l'article intitulé « La sélection naturelle » par J.W. Langford et R.J. Quiney. Votre revue est très professionnelle et la fierté est de mise!]

Robert E. Kulhawy
Président
Nicks Flooring Service Limited

♦♦♦

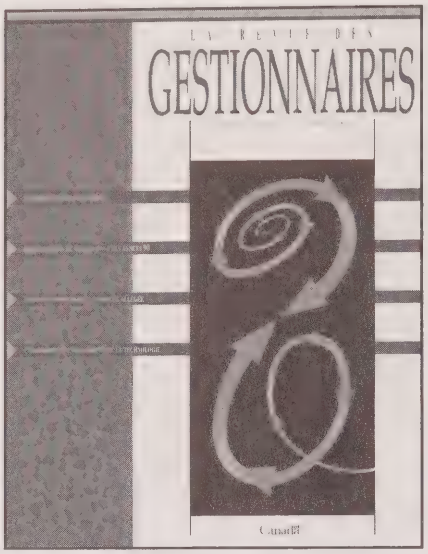
C'est avec attention que j'ai lu le dernier numéro de *La Revue des gestionnaires* .... Je tiens à vous féliciter de cette initiative et à vous remercier des contributions que vous y avez faites. Celles-ci profitent directement aux gestionnaires de la fonction publique fédérale. Je tiens également à souligner la qualité et surtout l'à-propos du produit.

Jacques Taky
Pêches et Océans

♦♦♦

[Votre revue m'a fortement impressionné non seulement par son contenu mais aussi par la qualité du travail de production. Toutes mes félicitations!]

R.A. Gray
Gestionnaire de groupe
Planification stratégique
Australia Post Corporation



[*La Revue des gestionnaires* est une publication impressionnante, qui répond à des normes de haute qualité, qu'il s'agisse de ses contributeurs, de son contenu, de l'aisance avec laquelle elle peut être lue, ou du style professionnel de sa présentation.]

J.R. Nethercote
Sous-président
Royal Institute of Public Administration

♦♦♦

[Permettez-moi de dire que c'est une publication impressionnante, qui cache ses origines « gouvernementales ». Le travail de mise en pages et la conception sont de première classe. La gamme et la qualité éditoriale des articles ne peuvent que captiver l'intérêt des gestionnaires des secteurs public et privé.]

Ellen Henderson
Chef, Recueils
Secteur des Communications
Statistique Canada

♦♦♦

[*La Revue des gestionnaires* est une publication impressionnante!!]

M.A.N. Quigley
Directeur - Personnel
Du Pont Canada Inc.

♦♦♦

Je viens de lire d'une couverture à l'autre (du moins la version française ...) le volume 2, numéro 1 de *La Revue des gestionnaires*, et je vous fais part de mon appréciation pour son contenu.

J'ai effectivement beaucoup apprécié les sujets abordés dans chacun des articles de ce numéro. La qualité des textes et la pertinence de leur contenu est d'ailleurs nettement à souligner.

Alain Bélanger
Le directeur des Ressources humaines
Société de l'assurance automobile du Québec

♦♦♦

[J'ai récemment eu le plaisir de parcourir un exemplaire de *La Revue des gestionnaires*. Je regrette qu'elle n'ait pas existé pendant mes nombreuses années de service au sein de la fonction publique. Elle est vraiment un pas en avant.]

Ron Kuban
Directeur, Recherches et développement
Alberta Safety Services

Pour être admis au programme, il faut aussi passer l'examen technique TK360 donné par la CFP et, par la suite, deux entrevues de qualification.

Un appui pour gravir les échelons
La plupart des solutions les plus évidentes sont déjà en voie de mise en oeuvre. Par exemple, nous sommes en train de remanier complètement nos cours, en collaboration avec la CFP et les ministères. De plus, nous travaillons avec le Centre canadien de gestion à créer de nouveaux cours de gestion financière à l'intention des gestionnaires non spécialistes. Ces cours seront encore plus nécessaires compte tenu de la délégation accrue de pouvoirs financiers aux gestionnaires prévue par FP2000 et des responsabilités qui en découlent. Enfin, nous avons fait appel aux compétences des catégories professionnelles qui travaillent avec notre collectivité (y compris le réseau régional de l'Institut de gestion financière) pour offrir des colloques de formation en région et ici même, à Ottawa.

Un Comité consultatif supérieur pour le ressourcement en agents financiers se réunit plusieurs fois par an pour étudier les besoins professionnels de tous les membres du groupe, des niveaux SM-1 à EX-3. Ce comité conseille la CFP lorsqu'on dresse des listes de candidats à l'intention de comités de dotation, faisant ainsi de la collectivité financière une ressource pour l'ensemble du gouvernement.

Mesures innovatrices de soutien à l'enseignement
Notre étude a indiqué clairement que d'autres mesures s'imposaient pour surmonter le problème des FI-1 et 2 dont l'avancement est bloqué. La réaction de la collectivité a été à la fois responsable et innovatrice; nous avons établi le Programme de congé d'études et de remplacement COOP, abrégé sous le sigle ETCO, qui a débuté en janvier 1991.

Voici comment il fonctionne. Tous les FI-1 ou 2 ayant terminé au moins la moitié des cours requis pour l'obtention du grade universitaire ou du titre professionnel visé peuvent être désignés comme participants par leur ministère. Ils retournent terminer leurs études; leur traitement est à la charge du ministère, les frais de scolarité et les manuels sont payés par le BCG. Ce dernier assure aussi le remplacement des participants par des étudiants du programme d'enseignement coopératif qui en sont à leur troisième affectation de formation. Enfin, les étudiants COOP qui s'inscrivent par la suite au programme RPAF/RPVI reçoivent les crédits de formation appropriés pour le temps passé à leur affectation. Tous les intéressés y gagnent.

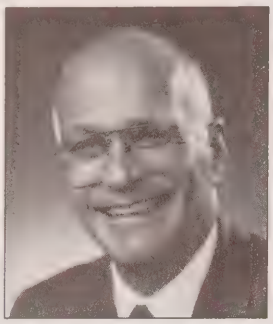
Courtage d'affectations
Nous avons aussi établi dans notre bureau un « service de courtage » chargé de coordonner les affectations par rotation au sein de la collectivité financière et entre celle-ci et d'autres affectations. Nous mettons à contribution les mécanismes de détachement et d'affectation déjà en place, comme le programme d'affectations ministériel et le programme d'affectations interministériel de la Commission de la fonction publique. L'agent d'affectation du BCG tente de jumeler les personnes qui veulent un certain genre d'affectation et celles qui ont besoin de quelqu'un pour une période donnée.

La réussite de ce programme dépend de la collectivité. Les employés et les cadres — les deux parties essentielles à tout échange réussi — manifestent déjà un intérêt certain.

Notre façon de procéder
Notre concept de planification collective des ressources humaines fonctionne parce qu'il fait appel à la participation de tout le monde. Il ne dépend pas uniquement du BCG ou de la CFP, ou des cadres supérieurs des finances des ministères. Nous travaillons tous ensemble à la gestion efficace des ressources humaines de notre collectivité.

Notre objectif est clair : répondre aux besoins du gouvernement en matière de gestionnaires financiers, maintenant et quand les départs à la retraite massifs débuteront. Pour ce faire, nous perfectionnons des agents financiers bien formés et expérimentés qui comprennent la situation des cadres axiaux et savent comment leur donner les meilleurs services financiers possible. Notre prochaine génération de gestionnaires financiers aura acquis de l'expérience dans toutes les fonctions et opérations financières. Beaucoup d'entre eux et d'entre elles auront travaillé dans des organismes centraux et dans des ministères d'exécution, aussi bien en région qu'à l'administration centrale.

De futurs cadres supérieurs et même des sous-ministres possédant une vue d'ensemble complète du gouvernement; des employés bien formés et chevronnés qui comprennent les besoins de leur clientèle et qui peuvent assurer toute une gamme de services financiers aux gestionnaires pleinement responsables; voilà en quoi consiste la gestion des ressources humaines!



Par Andy Macdonald

Je ne prétends pas être un expert en personnel. Pour moi, gérer efficacement les ressources humaines c'est faire en sorte de disposer des bonnes personnes, au bon endroit et au bon moment. J'aimerais citer en exemple le travail qui se fait dans notre collectivité financière.

La gestion des ressources humaines à l'échelle de la fonction publique représente un investissement à long terme. Mais l'effort peut rapporter gros parce qu'il favorise un fort esprit de solidarité, un sens de la responsabilité collective et un engagement envers l'accomplissement du travail.

Ce n'est pas une mince affaire : la planification des ressources humaines doit être un effort commun faisant intervenir tous les ministères, les organismes centraux et, plus important encore, les membres de la collectivité elle-même. Bien sûr, ces changements ne peuvent s'opérer du jour au lendemain, et cela peut être frustrant. Par contre, une mauvaise décision peut avoir un effet si profond sur tellement de carrières que la lenteur même du changement constitue aussi un atout.

Choc démographique

Une planification efficace des ressources humaines exige une solide connaissance de la situation actuelle. Aussi avons-nous, avec le concours de la Commission de la fonction publique et du Secrétariat du Conseil du Trésor, entrepris une étude démographique exhaustive de notre collectivité financière, à laquelle nous avons ajouté les données recueillies par Statistique Canada pour le Groupe de travail sur les obstacles rencontrés par les femmes dans la fonction publique.

Les résultats nous ont donné un choc : pas moins de 75 p. 100 des gestionnaires financiers du gouvernement pourront prendre leur retraite dans une période de huit ans qui commencera dans à peine cinq ans. Qui plus est, leurs remplaçants n'ont que 18 mois de moins! Nous avons aussi appris que notre collectivité est mal représentée du côté des femmes et des francophones. Dans la même veine, nous avons constaté que les femmes représentent 40 p. 100 des employés aux niveaux FI-1 et FI-2 et que la moitié d'entre elles ne peuvent plus attendre d'avancement parce qu'elles ne possèdent pas le grade universitaire ou le titre professionnel requis.

Nous savions donc où nous en étions. La prochaine étape consistait à faire élaborer par la collectivité et le BCG une stratégie visant à s'attaquer à nos problèmes.

Amorcer la pompe

Nous avons commencé par améliorer nos programmes existants. D'abord, pour augmenter notre recrutement aux premiers échelons d'entrée, nous avons intensifié notre Programme de recrutement et de perfectionnement des agents financiers (RPAF) et le Programme de recrutement et de perfectionnement des vérificateurs internes (RPVI). Bien que le programme RPAF/RPVI existe depuis le début des années 80, nous avons engagé plus de ressources pour recruter sur les campus au début de l'automne et nous avons envoyé des diplômés récents du RPAF/RPVI dans leurs universités pour qu'ils et elles fassent connaître le programme. Nous avons détaché des gestionnaires de ministères d'exécution pour nous aider à faire passer les entrevues; souvent, leurs frais de déplacements étaient assumés par leur ministère.

Nous avons constaté que les étudiants d'université préfèrent se voir offrir un poste précis auquel se rattachent des fonctions précises, dans un ministère. La concurrence étant ce qu'elle est, nous essayons de diffuser les offres d'emploi le plus tôt possible — la plupart avant la période des fêtes. Les étudiants apprécient aussi le fait que, pendant leur première année d'emploi, quelqu'un s'occupe d'eux. Les stages de formation par rotation qui font partie intégrante du programme RPAF/RPVI sont l'élément qui attire le plus les nouveaux diplômés.

Une division du BCG surveille leur formation et leurs progrès. En outre, d'anciens étudiants et d'autres stagiaires restent en communication et forment un groupe de soutien. Et ça marche : au fil des ans, nous avons recruté plus de 200 diplômés hautement qualifiés et nous en avons conservé plus de 90 p. 100 dans les groupes des finances et de la vérification.

Nous aimerions que davantage de personnes chargées de l'exécution de programmes s'intègrent au monde de l'administration financière pour qu'elles acquièrent une connaissance approfondie du sujet. C'est pourquoi le programme RPAF/RPVI est ouvert à tous les employés titulaires d'un grade universitaire et ayant réussi cinq cours en comptabilité. C'est tout un défi.

Table des matières

Articles

Le renouveau de la fonction publique : RÉFLEXIONS SUR L'OBJET DU GOUVERNEMENT
par Gordon Osbaldeston — 5

Une fonction publique non partisane : SANS ARMES NI BAGAGES
par Arthur Kroeger — 8

Classe politique et serviteurs de l'État : VERS DE NOUVEAUX RAPPORTS
par Graham Scott — 13

Responsabilité des fonctionnaires : UN ENGAGEMENT TACITE
par I. D. Clark — 16

De la dénonciation : UN POINT DE VUE CANADIEN
par H.L. Laframboise — 20

La survie des entreprises au XXIe siècle : PAS DE RELÂCHE DANS LA TÂCHE... ET AUTRES TENDANCES
par Peter E. Larson — 24

L'évolution de la main-d'oeuvre dans les années 90 : DU MANUEL À L'INTELLECTUEL
par Marie-Josée Drouin — 28



Photo : Miller Comstock

Sans armes ni bagages...page 8

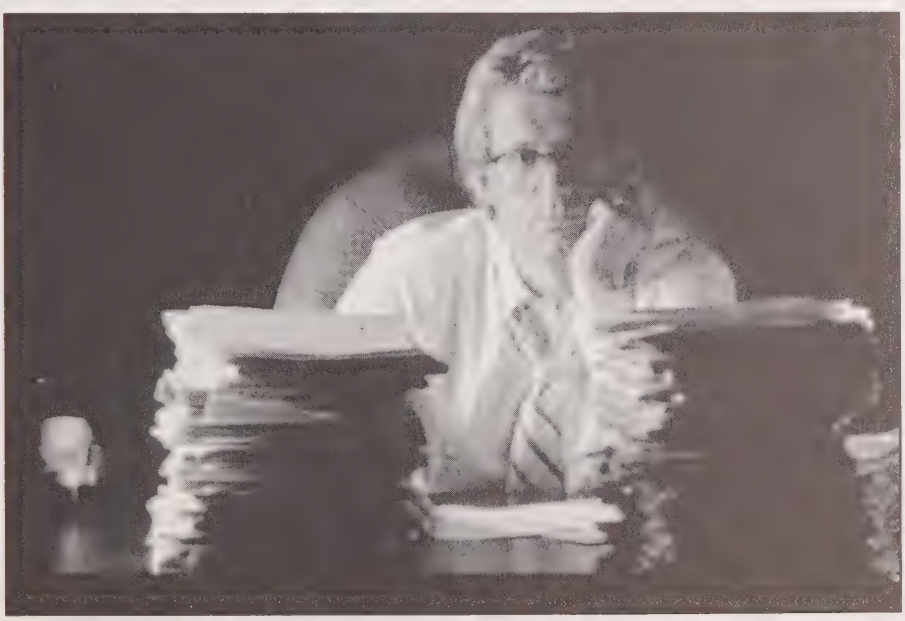


Photo : Four by Five

Pas de relâche dans la tâche ... et autres tendances... page 24

Culture d'entreprise participactive : S'ADAPTER AU CHANGEMENT POUR MIEUX L'ADOPTER
par David Caplan — 31

L'administration publique comparée : UNE PERSPECTIVE MONDIALE
par David Brown — 33

Éthique du lobbying : SÉPARER L'IVRAIE DU BON GRAIN
par George Post — 37

Accès à l'information : PROPOS DU NOUVEAU VENU
par John W. Grace — 40

La gestion des ressources humaines : CHANGEMENT DE CAP
par Prem P. Benimadhu — 43

Gérer la diversité en milieu de travail : POUR UNE DIMENSION HUMAINE DE LA QUALITÉ
par Debbie Pivnick — 46

L'APECA aide les entrepreneurs : L'UNION FAIT LA FORCE
par Peter B. Lesaux — 48

Du nouveau en vérification : LES RÉSULTATS D'ABORD
par Irving Kulik et Steve Wilson — 51

Conseil du Trésor aller-retour : UN SÉJOUR AU PURGATOIRE
par Myler Savill — 54

Rubriques

Point de vue — 2

Lettres à la rédaction — 4

Conseil du Trésor du Canada | Treasury Board of Canada

LA REVUE DES GESTIONNAIRES

Éditeur
I. D. Clark

Rédacteur en chef
Jean-Pierre Villeneuve

Rédactrice administrative
Diane (Dee) Staigh

Réviseure
Hélène Marceau

La Revue des gestionnaires est publiée trimestriellement par le Secrétariat du Conseil du Trésor à l'intention des cadres de la fonction publique fédérale. Elle renferme des articles provenant des membres de la fonction publique et de diverses autres sources. Les vues et opinions exprimées dans ces articles ne sont pas nécessairement appuyées par le Gouvernement du Canada ou le Conseil du Trésor du Canada et leur publication ne signifie pas que le Gouvernement et le Conseil y souscrivent.

Vos observations, critiques et suggestions sont toujours les bienvenues. Adressez-vous à la :

Rédactrice administrative
La Revue des gestionnaires
Ottawa (Ontario)
K1A 0R5
(613) 957-2400

ISSN 0847-1584
© Approvisionnements et Services Canada
Imprimé au Canada sur du papier recyclé

Comité consultatif de rédaction

G.G. Capello
Sous-secrétaire
Secrétariat du Conseil du Trésor

Daniel Bevis Dewar
Principal
Centre canadien de gestion

John Edwards
Directeur
Fonction publique 2000

Robert J. Giroux
Président
Commission de la fonction publique

Alain Gourd
Sous-ministre
Communications Canada

Pierre Gravelle
Sous-ministre
Revenu Canada (Impôt)

Mary Gusella
Sous-secrétaire associée
Secrétariat d'État

Bruce I. Howe
Sous-ministre
Énergie, Mines et Ressources Canada

Ruth Hubbard
Sous-ministre
Revenu Canada (Douanes et Accise)

Huguette Labelle
Sous-ministre
Transports Canada

J. S. Stanford
Sous-solliciteur général
Solliciteur général Canada

On peut obtenir des exemplaires additionnels de **La Revue des gestionnaires** au coût de 9, 95 $ l'unité, au :

Groupe Communications Canada - Édition
Ottawa (Canada)
K1A 0S9

Téléphone: (819) 956-4802
Télécopieur: (819) 994-1498

En vente au Canada par l'entremise des librairies associées et autres librairies.

Le prix est sujet à changement sans préavis.

Publié par la Division des communications
Conseil du Trésor Canada

LA REVUE DES

GESTIONNAIRES

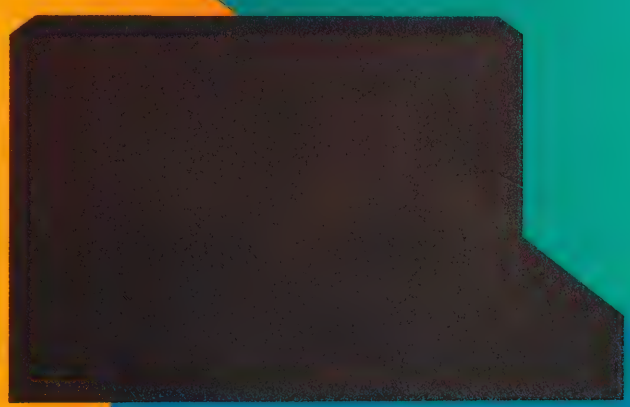
VOL 2 N° 2 PRINTEMPS 1991

OSBALDESTON ET LE RENOUVEAU DE LA FONCTION PUBLIQUE

RESPONSABILITÉS DES FONCTIONNAIRES

LES FONCTIONNAIRES ET LES ÉLUS

DE LA DÉNONCIATION



Canada

Government Publications

CA1
TB
-M15

MANAGER'S MAGAZINE

VOL. 2 NO. 3 · FALL/WINTER '91

POLITICAL RIGHTS AND PUBLIC SERVICE

MANAGING DIVERSITY

EMPLOYEE EMPOWERMENT

PUBLIC CONSULTATION

Canada

MANAGER'S MAGAZINE

Publisher
I. D. Clark

Editor in Chief
Jean-Pierre Villeneuve

Managing Editor
Diane (Dee) Staigh

French Editors
Nicole Balvay-Haillot
Hélène Marceau

Manager's Magazine is published three times a year by the Treasury Board Secretariat for the members of the management category in the federal Public Service. It carries signed articles contributed by members of the Public Service and other organizations, public and private. The views and opinions expressed in these articles are not necessarily those of the Government of Canada or the Treasury Board of Canada, and publishing them does not imply government or Treasury Board endorsement.

Your comments, criticisms and suggestions are welcome; phone or write to:

Managing Editor
Manager's Magazine
Communications and Coordination Directorate
Treasury Board Secretariat
140 O'Connor Street
Ottawa, Ontario
K1A 0R5
Tel.: (613) 957-2400
Fax: (613) 952-9998

ISSN 0847-1584
Supply and Services Canada
Printed in Canada on recycled paper

Editorial Advisory Board

G.G. Capello
Deputy Minister
Labour Canada

Daniel Bevis Dewar
Principal
Canadian Centre for Management Development

John Edwards
Manager
Public Service 2000

Robert J. Giroux
Chairman
Public Service Commission

Alain Gourd
Deputy Minister
Communications Canada

Pierre Gravelle
Deputy Minister
Revenue Canada (Taxation)

Mary Gusella
Associate Under Secretary of State
Secretary of State

Bruce I. Howe
Deputy Minister
Energy, Mines and Resources Canada

Ruth Hubbard
Deputy Minister
Revenue Canada (Customs and Excise)

Huguette Labelle
Deputy Minister
Transport Canada

J.S. Stanford
Deputy Solicitor General
Solicitor General of Canada

Additional copies of ***Manager's Magazine*** are available at $9.95 each from:

Canada Communication Group – Publishing
Ottawa, Canada
K1A 0S9
Telephone: (819) 956-4802
Fax: (819) 994-1498

Available in Canada through Associated Bookstores and other booksellers.

Price subject to change without notice.

Published by
Communications and Coordination Directorate
Treasury Board of Canada

Contents

Features

Political Rights and Public Service: A BALANCING ACT
by Gordon Osbaldeston — 3

Managing Diversity: A FRESH APPROACH
by J. L. Manion — 7

Public Consultation: ALL THE ELEMENTS OF A FAMILY GET-TOGETHER
by Barbara Duggan — 12

Public Consultation: ON THE WATERFRONT
by Ronald R. Doering — 16

Delayering at OCG: AIMING FOR JOB SATISFACTION AND MORE
by Andy Macdonald — 21

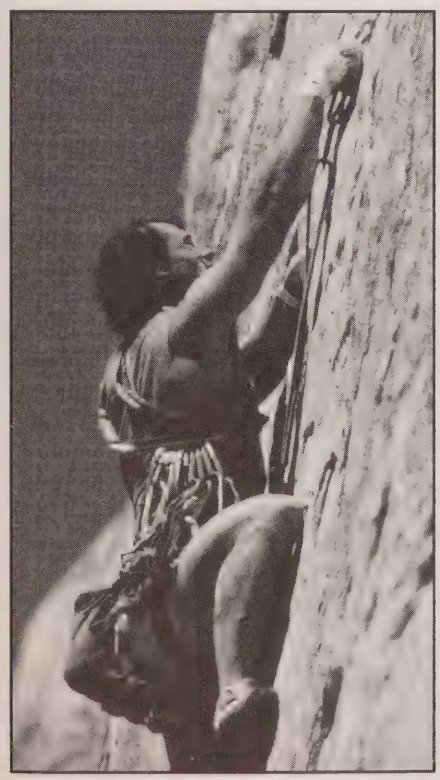


Photo by Superstock

Using CI to Get There... page 35

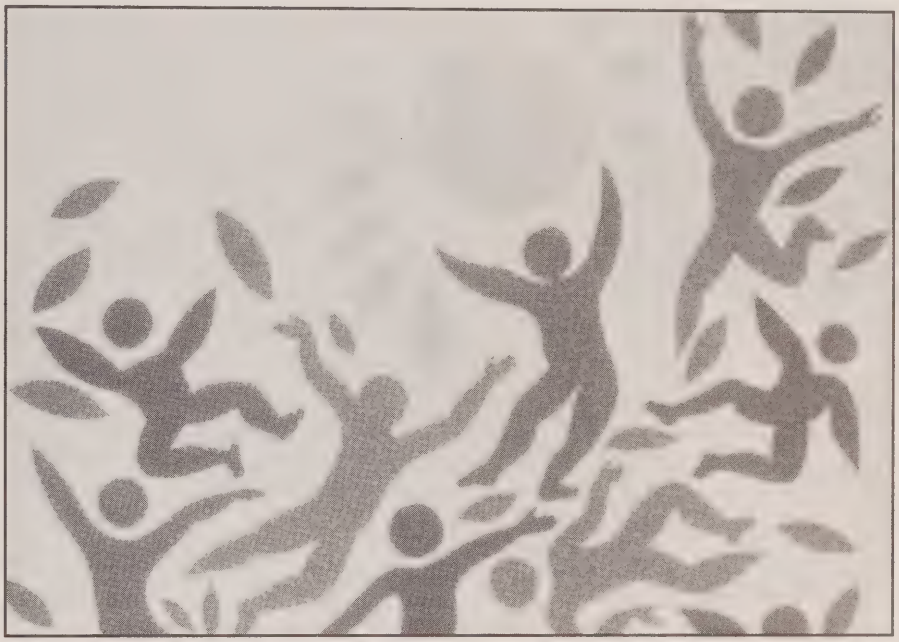


Illustration by Katherine Arion / The Image Bank

Designing the Infrastructure... page 24

Employee Empowerment: DESIGNING THE INFRASTRUCTURE
by Joyce Potter — 24

The Limits of Discretionary Authority: EMPOWERMENT AND RISK
by Silverman et al. — 29

The Service-oriented Organization: USING CI TO GET THERE
by William Pullen — 35

High-Performance Organizations: SHAPING THE VISION
by Neil Quigley — 41

Service Quality: IN THE EYES OF THE BEHOLDER
by Doreen Mullins — 44

Appraising the Boss: ONE MANAGER'S EXPERIENCE
by Tim Garrard — 49

Cultivating Loyalty: TEN STEPS TO A SUPPORTIVE WORKPLACE
by Carol Kinsey Goman — 52

Work-based Learning: UNLEASHING INDIVIDUAL POTENTIAL
by Bruce Dodge — 56



Departments

Viewpoint — 2
by Harry Swain

Book Reviews — 60



by Harry Swain

When every text on management has a chapter on quality of service, when every issue of Fortune or the B-school journals has yet more breathless words from the front, can anything new be said on the subject in our modest magazine?

Well, actually, several things. The most important of them stem from the special challenges facing public servants, as they are distinct from business managers.

In the first place, most of the services we provide do not face a market test. Either the service is unpriced, or its price and the timing of its delivery do not reflect the actual circumstances under which the service has been provided. There is no necessary connection, for instance, between the general taxpayer and the user of medical services, library and archival services, or military aid to the civil power. Again, access to information — like access to our national parks — is available at a tiny fraction of the cost, and demand is therefore much higher than it would otherwise be. This is not always appropriate.

For the public service manager, that's just the beginning of the dilemma. If you are managing a "free" service and you improve its quality, you can normally expect demand to jump even more. Worse, you get no flow of new revenues to cope with the flood of new customers and, before PS 2000, even if a price were charged, any revenues were swallowed by the Consolidated Revenue Fund. Let's face it: for most public service managers, improving service quality usually just increases the number of dissatisfied customers.

Now, public service officials are as rational as any other human beings. Faced with a flawed system design, they cope by inventing rules whose function is to moderate demand. Ostensibly the rules are intrinsic to the service — short hours (the Eastern Arctic Armoury is open 9-11 two days a week — odd, but evidently enough to stave off invasion over the Pole), whimsical hours (salmon fishing openings), forms of unfathomable complexity to be filled out before service begins (have you ever noticed that every specialist takes the same medical history?), even the rules themselves (the *Income Tax Act*). In some measure, however, this is a delusion. In reality, the rules are designed to keep access to badly-priced services within the bounds of what officials can handle with the resources they are allowed. In effect, rational behaviour too often acts to reduce the quality of service. What, therefore, should you make of the froth of pious admonitions that now surround you?

In practice there are only three routes to follow, and all are exceptionally difficult. The hardest is brilliant innovation in delivering individual services. Pure efficiency gains are hard to think up and harder still to bring into being. But the bureaucratic entrepreneur who can slash through encrustations of red tape, or who can substitute technology for time or distance, is a rare bird and much to be treasured. Through intelligent systems analysis, the Yellowknife office of DIAND's Northern program managed to eliminate three quarters of the time an Order-in-Council land transaction used to take. Fortunately, that particular improvement did not cause a rash of new land transactions. They were lucky.

The second route is to change the rules. Wherever possible — and in many cases it is neither possible nor desirable — see to it that appropriate prices are charged. Even more important, see that the revenue flow is directed back to the units that provide the service. Only in that way can rules that act to ration access be dropped; only in that way can the incentives to rational behavior at the individual level add up to the greatest social improvement at the lowest economic cost. Public Service managers unite! You have nothing to lose but customer anger.

When, on overriding policy grounds, appropriate prices can neither be charged nor retained by the service organization, the challenge is more daunting and the performance measures elusive. The problem is to invent a system of rules — with your eyes open about their real purpose. And while those purposes may stem first from the overriding policy, they must always include measures to balance supply and demand and should do so in a simple way that does not leave clients frustrated and angry. The challenge, in other words, is to invent a surrogate for a functioning market. History, I am afraid, offers little encouragement.

Harry Swain is Deputy Minister, DIAND.



Photo by Ed Bock / Masterfile

A BALANCING ACT

Political Rights and Public Service:

by Gordon Osbaldeston

If the efficient and effective functioning of a democracy requires a skilled, loyal and responsible Public Service, the issues that affect it are critical issues, deserving wide debate and very careful consideration. The political rights of public servants is just such an issue. The government that delineates those rights can affect Public Service recruitment and advancement and can colour the perception — if not the reality — of Public Service loyalty and responsibility.

Before I discuss the need to limit the political rights of public servants, let me clarify the principles that guide these thoughts. I believe deeply in the importance of individual rights and of citizens participating in political activity. I also recognize that a significant proportion of our workers are public servants — municipal, provincial or federal, and I would not want to see their rights needlessly restricted or their political activities unnecessarily confined.



Gordon Osbaldeston is Senior Fellow at the School of Business Administration and Program Director at the National Centre for Management Research and Development at his alma mater, the University of Western Ontario. During his 32 years in the Public Service, Mr. Osbaldeston was deputy head of five different departments, becoming Secretary to the Cabinet and Clerk of the Privy Council in 1982. He was made an Officer of the Order of Canada and received the Outstanding Achievement Award of the Public Service the previous year.

In January 1986, Mr. Osbaldeston resigned from the Public Service and was made a member of the Queen's Privy Council for Canada that February. He holds honorary degrees from Western Ontario, York, Dalhousie and Carleton universities. In addition to his academic positions at Western, Mr. Osbaldeston is a member of the C.D. Howe Institute and of the Institute for Research on Public Policy, an honorary Director of the Niagara Institute, and serves on the Board of Directors of several major companies. Mr. Osbaldeston recently published his book, Keeping Deputy Ministers Accountable, *and in August 1990 Governor General Hnatyshyn presented him with the Vanier Medal, awarded by the Canadian Institute of Public Administration in recognition of his outstanding contribution to public administration. This is Mr. Osbaldeston's second appearance in* Manager's Magazine.

That said, I also agree with the Right Honourable Brian Dickson, P.C.:

> "... that free speech or expression is not an absolute unqualified value; other values must be weighed with it. Sometimes these other values supplement and build on the value of speech. But in other situations, there is a collision. When that happens, the value of speech may be cut back if the competing value is a powerful one. Thus, for example, we have laws dealing with libel and slander, sedition and blasphemy. We also have laws imposing restrictions on the press in the interests of, for example, ensuring a fair trial or protecting the rights of minors or victims of sexual assaults."

Chief justice Brian Dickson's words are a cogent statement of the need, on occasion, to limit the rights of individuals when the exercise of those rights impairs our capacity to safeguard other values that we cherish. The neutrality and impartiality — real and perceived — of any public service require loyalty, not to a particular political authority in power but to the Government of Canada. The concern that public servants be seen to serve the public effectively and impartially is a legitimate one.

If we agree on the importance of individual rights, and if we acknowledge that — on occasion — those rights must be weighed against other values, it remains to determine whether there are other values so important that they should prevail. Then we must determine how much public servants' individual rights must be constrained and by what means.

The Political Rights of Public Servants

The need to clarify the potential rights of public servants is made more pressing by the recent decision of the Supreme Court of Canada, which has upheld an earlier decision by the Federal Court of Appeal that Sections 33(1) and (B) of the *Public Service Employment Act* prohibiting public servants from working on behalf of a candidate or political party are invalid. The court held that:

- the legislation is clearly a violation of the right to freedom of expression in Section 2 (B) of the *Charter*;
- the language used ("engage in work") was not too vague to be used as an intelligible standard (contrary to the finding in the lower court);
- preserving the neutrality of the Public Service is an objective important enoughto justify limiting freedom of expression;
- the restrictions on freedom of expression in the existing legislation go beyond what is necessary to achieve the objective of an impartial and loyal civil service. They apply to a great many public servants who carry out technical or industrial duties completely divorced from the need to exercise discretion that could in any manner be affected by political consideration.

The Options

It seems to me that the government has three options:

- take no legislative action — in effect, retaining the *status quo,* since the existing legislation was declared invalid in 1988;
- pass legislation defining the restrictions and the public servants to whom they would apply; or

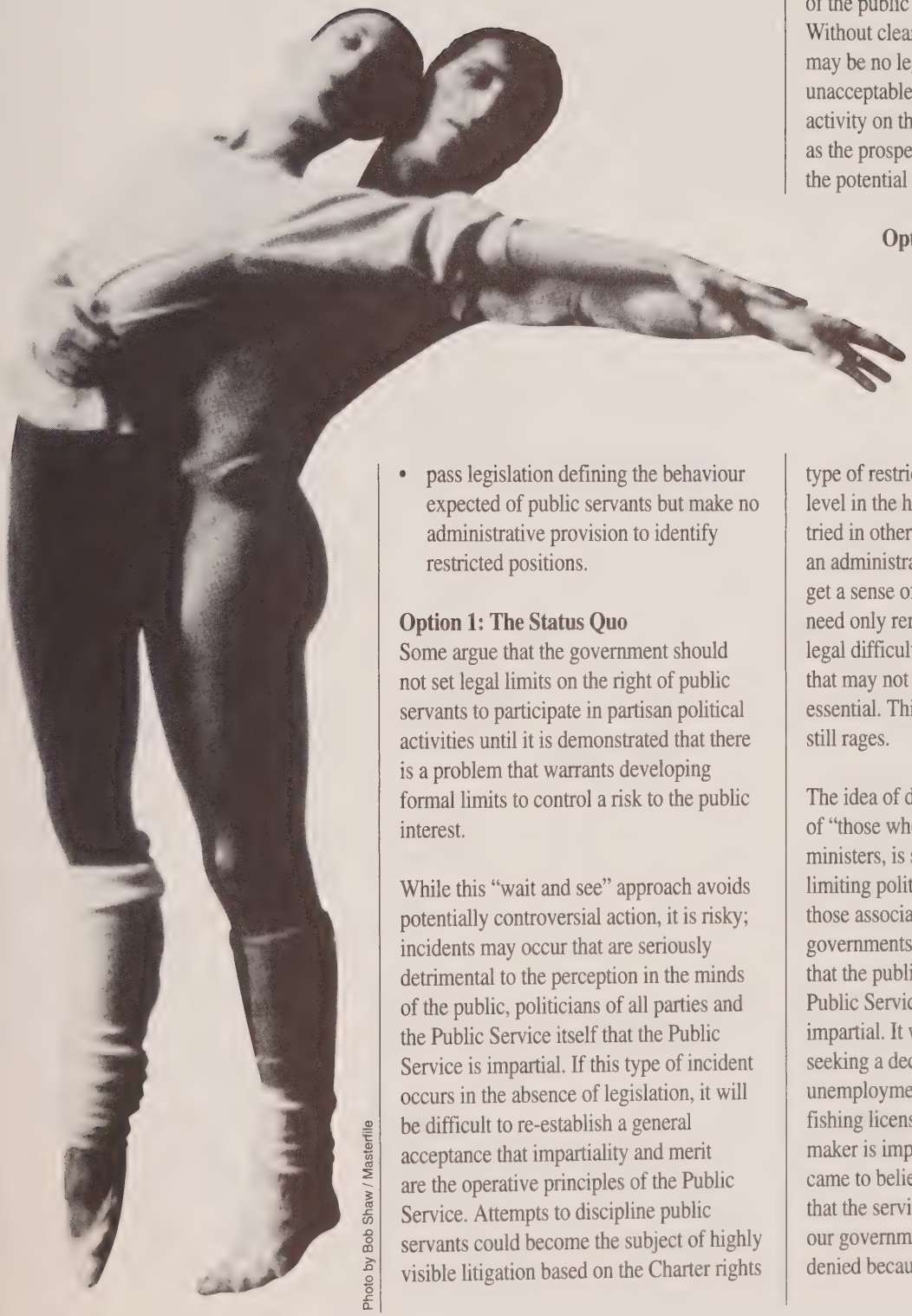


Photo by Bob Shaw / Masterfile

- pass legislation defining the behaviour expected of public servants but make no administrative provision to identify restricted positions.

Option 1: The Status Quo

Some argue that the government should not set legal limits on the right of public servants to participate in partisan political activities until it is demonstrated that there is a problem that warrants developing formal limits to control a risk to the public interest.

While this "wait and see" approach avoids potentially controversial action, it is risky; incidents may occur that are seriously detrimental to the perception in the minds of the public, politicians of all parties and the Public Service itself that the Public Service is impartial. If this type of incident occurs in the absence of legislation, it will be difficult to re-establish a general acceptance that impartiality and merit are the operative principles of the Public Service. Attempts to discipline public servants could become the subject of highly visible litigation based on the Charter rights of the public servants who are disciplined. Without clear limits prescribed by law, there may be no legal basis for dealing with unacceptable public statements or political activity on the part of public servants. And as the prospect of an election draws closer, the potential for such incidents increases.

Option 2: New Legislation

The task of setting out the principles that should guide public servants in exercising their political rights is daunting. Stating specifically which type of restriction will apply to which level in the hierarchy — a technique already tried in other jurisdictions — strikes me as an administrative and legal nightmare. To get a sense of the scale of the problem, we need only remember the administrative and legal difficulties in designating positions that may not strike because they are deemed essential. Thirty years later, that battle still rages.

The idea of designating only the positions of "those who give advice," such as deputy ministers, is simplistic. The reasons for limiting political activity are broader than those associated with giving advice to governments. They embrace the concept that the public has a right to deal with a Public Service they are confident is impartial. It would be tragic if citizens seeking a decision on their right to unemployment insurance benefits or a fishing license were not sure the decision-maker is impartial. It would be tragic if we came to believe — for whatever reason— that the services and programs offered by our governments were made available or denied because of the political beliefs of the

official in charge. If public servants in important or highly visible jobs become active in politics, their impartiality will inevitably be called into question.

PUBLIC SERVANTS HAVE WILLINGLY AGREED TO FOREGO MANY OF THE REWARDS AND BENEFITS OF THE PRIVATE SECTOR IN EXCHANGE FOR THE OPPORTUNITY TO SERVE THEIR FELLOW CITIZENS.

In politics the perception, justified or not, of disloyalty breeds paranoia. This fear that the perceived impartiality of the Public Service will be damaged by political activity — whether or not it takes place — was given substance not long ago in Saskatchewan, when the Devine government took over from the Blakeney administration. It has been estimated that over 200 Saskatchewan public servants were dismissed between April 1982 and November 1982. And, of course, for every one dismissed, five or ten others may have suffered damage to their careers. The result of all this was the demoralization of the Saskatchewan Public Service — and the cost of *that* was borne by the people of Saskatchewan.

Under our system as it stands, a new government has the right to expect that the Public Service is impartial, neutral, competent and fair in its administrative functions. If an incoming government has cause to doubt that, it is easy to predict that it will behave as the Devine government did. Given that the Conservative government believed the Public Service was seeded with NDP partisans, the blood letting, both visible and invisible, was inevitable and understandable.

The tragedy is not confined to those who are dismissed rightfully or wrongly. The public suffers from the malaise that infects a Public Service whose leaders have been dismissed and who, themselves, are suspected of being disloyal. But perhaps most importantly, the government suffers. Every writer who has examined the need for an impartial Public Service — be he or she minister or bureaucrat — stresses how much an incoming government depends on the advice of a professional Public Service. Indeed, Canadian history is filled with stories of the errors new governments have made when they ignored the advice of their professional public servants. That is not surprising. It has always been difficult to govern and it is not getting any easier. A professional Public Service has an understanding of the issues that is essential to making wise decisions; a professional Public Service, appointed and promoted on merit, ensures that the best and brightest are available.

To put all of this at risk by calling into question the loyalty of the Public Service to the government in power because of the political activities of a few of its members strikes me as foolish. To try to achieve the desired neutrality by a process of designation — position by position — gives rise to unnecessary difficulty and tension.

Option 3: Define the Principles

There is much to be said for setting out in law the principles public servants are to follow when exercising their political rights, rather than identifying specific positions that fall under a prescribed degree of prohibition. We could, for example, establish the following in law:

> "No employee shall at any time, without the approval of the Public Service Commission, make public statements, assume responsibilities or undertake any activities of a politically partisan nature that would place in question the employee's ability to perform his or her duties in a fair and impartial fashion or that might create a reasonable perception that the employee is unable to perform his or her duties in a fair and impartial fashion."

The Optimal Solution

For greater certainty, a combination of options two and three might be best. We could identify those positions that are clearly constrained, such as those involving executive duties and the positions closely associated with them, while covering the majority of the Public Service population with the more general rule.

And how does this affect public servants? Public servants have willingly agreed to forego many of the rewards and benefits of the private sector in exchange for the opportunity to serve their fellow citizens.

Let us first decide how to protect the rights of our citizens, then endeavour to secure their rights with as little damage to the rights of individual public servants as possible.

MANAGING DIVERSITY:

A FRESH APPROACH





John L. Manion joined the Public Service upon graduation in 1953, as a junior administrative officer in the then Department of Citizenship and Immigration, becoming director of the Immigration Division's programs and procedures branch in 1968. He later transferred to the Manpower Division as director of manpower training, becoming Assistant Deputy Minister (Manpower) in 1972. Two years later, he was made Senior Assistant Deputy Minister of the department and Deputy Minister in 1977. When the department was merged with the Unemployment Insurance Commission, he became Deputy Minister of Employment and Immigration and Chairman of the Canada Employment and Immigration Commission.

In 1979, Mr. Manion was appointed Secretary of the Treasury Board, moving in 1986 to the Privy Council Office as Associate Secretary to the Cabinet and Deputy Clerk of the Privy Council, where he served as senior personnel advisor to the government. He was made the first principal of the Canadian Centre for Management Development in 1988.

Mr. Manion was made an Officer of the Order of Canada in 1984, received the Public Service Outstanding Achievement Award in 1986 and, in 1989, the Institute of Public Administration of Canada awarded him the Vanier Medal. He retired from the Public Service in 1990.

by J. L. Manion

Historical cycles are becoming shorter in this age of seemingly constant acceleration. So it is with employment equity. Fifteen years ago the federal government unveiled its policies on the employment of women in the Public Service. Ten years ago the Affirmative Action policy was launched and it became the Employment Equity policy of the mid-1980s — dedicated to ensuring the employment and advancement of women, aboriginals, the disabled and visible minorities. All these initiatives were influenced by the best of motives — fairness, decency, generosity.

Today, we are beginning to recognize that these approaches are incomplete, based as they were on a magnanimous and somewhat paternalistic notion of a generous majority conferring benefits on a disadvantaged minority. Able white males of English or French origin are themselves a minority today and, by the year 2000, will make up only 20 per cent of the new entrants to Canada's labour force. Diversity is the new reality in our workforce and managing that diversity is the new challenge.

This is not to say that employment equity is passé. Not at all. But we must recognize that the focus of employment equity will increasingly shift away from access to jobs (i.e. recruitment) to the provision of a work environment where everyone is encouraged and helped to achieve the best of which they are capable. The focus will shift from the personnel service to the relationships between individual workers, their peers, bosses and subordinates.

Good policies and good intentions do not take one very far down this road. In fact, if they are insensitive to the needs and cultures of the people they are designed to assist, well-intentioned actions are frequently counter-productive. Managing diversity requires new approaches and new skills on the part of institutions as well as individuals.

One federal institution that is determined to prepare itself to manage diversity better is the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND), which has recently completed a study of systemic discrimination within the department.

That study, conducted under the overall direction of the author, was unique in the Canadian Public Service. Without revealing its detailed findings, which are being reviewed by departmental management, let me describe the approach of the study, and some of the conclusions and recommendations that are probably applicable to every federal department.

DIAND is one of the most complex and difficult departments of government (both to work in and to manage). It is in the throes of devolving much of its operations to aboriginal people. The department

recognized that its success depends on how it manages change and, more particularly, how its staff adapt to change.

DIAND has, therefore deliberately embarked on a strategy to encourage and prepare for change, to transform the department from a traditional hierarchical, authoritarian agency, to a modern institution embracing the best of modern management philosophy.

The Deputy's Council for Change, headed by the Deputy Minister, Harry Swain, and his associates is leading and coordinating the process. It has mandated a series of working groups to look at all aspect of departmental management, and progress is already being made on many fronts.

This is a massive consultative and participative exercise; everyone in the department can be involved. Early in the process, aboriginal employees in the department suggested that, regardless of good policies and good intentions of senior management past and present, the intended results were being impeded by systemic barriers. As a result the deputy commissioned the author to lead a study of systemic discrimination in the department and, at my suggestion, they broadened it to include all employment equity groups — aboriginals, women, the disabled and visible minorities. This was done because it was felt it would be a pity to engage in such a thorough and costly exercise without exploring the systemic impact on *all* groups.

Years ago, we all believed that you could legislate discrimination away or eradicate it by sound policies or programs. In the last decade we have begun to recognize that this is not so — that success in employment equity programming requires thoughtful and energetic management and a supportive work environment or culture. We have begun to realize also that even without negative attitudes, problems can be caused or progress impeded by thoughtlessness or inertia, or even by neutrality.

In 1984, the phrase "systemic discrimination" was used by one of our most remarkable Canadians, Judge Rosalie Silberman Abella, who headed the Federal Royal Commission on Equity in Employment. She defined systemic discrimination as "a general employment condition, specific practice or approach to hiring or promotion that applies equally to



SOMETIMES EQUALITY MEANS TREATING PEOPLE THE SAME, DESPITE THEIR DIFFERENCES, AND SOMETIMES IT MEANS TREATING THEM AS EQUALS BY ACCOMMODATING THEIR DIFFERENCES.

everyone at a workplace but that negatively affects employment opportunity or advancement for specific groups of people."

Judge Abella also said, "Sometimes equality means treating people the same, despite their differences, and sometimes it means treating them as equals by accommodating their differences".

A study of systemic discrimination seldom finds culprits since most systemic discrimination is thoughtless and inadvertent, but it does discover victims — often far too many.

Before explaining the approach of the study, I should say a word about DIAND as an employer:

- it has been committed to affirmative action and employment equity for at least a decade;
- its record in the employment of aboriginals (20 per cent of its staff), women (57 per cent), people with disabilities (3 per cent) and visible minorities (5 per cent) is better than the Public Service as a whole, and its management over the last ten to 15 years has been among the most sympathetic towards Employment Equity objectives.

So why our study? Because staff felt that systemic barriers existed, and management had the courage and wisdom to embark on this unique and hazardous project.

The approach of the Study Team, through the team of consultants hired to perform the work, involved a five-step process:

- identification of issues;
- categorization of issues;
- confirmation of issues;
- identification of problems or barriers; and,
- development of recomendations.

In identifying issues the Study Team examined 11 employment systems and seven other organizational/administrative systems; it also explored issues and the personal experiences of employees in 30 focus groups and 53 personal interviews across all regions and functions of the department.

When the issue was identified, six equity criteria (developed by the Employment Equity Branch of CEIC for use in an employment systems review) were applied to each confirmed issue to determine if it was a barrier. These criteria are:

***Job-relatedness*:** Is the practice or system based on bona fide occupational requirements?

Validity: Is the practice or system objective, and does it accomplish its evaluative function?

Necessity: Is the practice or system necessary for efficient operation of the department?

Consistency: Is the practice or system applied consistently?

Adverse Impact: Does the practice or system have a negative effect on any designated group?

Legality: Does the practice or system conform to applicable human rights and employment equity policies?

From the examination of systems, of departmental and other human resources management data, and from the focus group discussions and personal interviews, it was possible to draw conclusions and make recommendations which we hope will be helpful to the department.

While the detailed findings of the study are being considered by DIAND and will be made public in due course, some of its general conclusions probably apply to all departments:

- Good policies are not enough. Policies must be integrated into the culture and systems of a department and those responsible must be held accountable for their implementation.
- Performance against policies must be monitored, lack of progress questioned and remedial action taken.
- Managers must be judged and rewarded or punished not for their intention but for their results.
- Human resources management in government is oriented towards process rather than results; it is therefore all too easy for managers to shift their responsibilities to personnel practitioners.
- The best way to integrate policies into the life of a department is to illuminate them by information, consultation and training. For example, if a department is committed to equal access for the disabled, it should say so in its orientation of new staff and new managers; highlight it in publications; include it in goal setting, performance evaluation and training; and, consult disabled employees and outside interest groups.

In future, departments that wish to meet the challenges of managing diversity will seek to transform themselves from the traditional model of "command and control" style of hierarchical authoritarianism to a style in which people are challenged, but also empowered, valued and trusted.

GOOD POLICIES ARE NOT ENOUGH. POLICIES MUST BE INTEGRATED INTO THE CULTURE AND SYSTEMS OF A DEPARTMENT AND THOSE RESPONSIBLE MUST BE HELD ACCOUNTABLE FOR THEIR IMPLEMENTATION.

Some essential features of such a transformation by consensual means include:

- developing a philosophical framework of mission, values and operating principles that everyone can buy into and relate to. If well done, it can become "the Bible" for day-to-day work, relationships and management in the organization, and replace a plethora of policies and detailed directives;
- developing a management process and style that fully reflects the mission, values or operating principles statement. Unless management at all levels (down to first-line supervisors) is committed to these principles and is seen to be guided, rewarded and punished in accordance with their criteria, the philosophical framework will be perceived as empty words;
- developing a policy and process for internal communications, consultation and staff participation; and,
- of utmost importance, developing a human resources management approach that is based on results rather than process and which fixes accountability for people management firmly on supervisors. Managers' goals and standards should include specific reference to:
  - their commitment to the department's mission and values;
  - their commitment to employment equity, as evidenced by hard results;
  - their support of employee training and development; and,
  - their effectiveness in consultation, communications and employee participation.

Managers face enormous challenges in learning and equipping themselves to manage the diverse workforce of the future, but the potential rewards in terms of productivity, personal satisfaction and equity are also enormous.

Public Consultation:

ALL THE ELEMENTS OF A FAMILY GET-TOGETHER

by Barbara Duggan

Public consultation at its best — and at its worst — has all the elements of a family get-together. And more than ever in the '90s, the public is part of your organization's "family". If public consultation is done well, everyone feels pretty good — a nice reflection on you and your ideas, projects or products. If it is done badly — or you don't bother to consult at all — you can bet your organization's bottom line the public will never forget, and may even "cut you out" by not buying your products, your ideas or your corporate credibility.

New Standards for Corporate Responsibility

Two elements have emerged on the business and industrial landscape lately that are having a profound impact on corporate decision-making. The environment and the decentralization of society have heightened public awareness, and fostered new attitudes towards government, business and industry as well as new standards for evaluating their activities. These new standards range from global involvement in sustainable development as defined by the U.N.'s Bruntland Commission, to the manner in which a small manufacturing plant downsizes by laying off 25 employees. For your organization, the stakes are proportionate and they are high.

Consider consulting your public in any circumstance where your products, your operations or your decisions will have a significant impact on your audience. At times public consultation will seem to contain many of the elements of crisis management, but remember the difference. Consultation invites input and requires response.

Contemporary society not only expects — it demands — to be consulted on all decisions that may affect its quality of life. The public no longer tolerates the implementation of projects and activities that it perceives as the work of detached, centralized or self-serving organizations. A new process is evolving whereby society is advised in advance; projects and activities are explained and even modified or their effects mitigated as a result of public input. At the heart of this process are the expectations that each side will listen to the other, that minds will be open, that compromise or mitigation is possible, that decisions will ultimately be based on equity, and that the reasons for decisions will be properly explained.

Consultation Demands Commitment

The consultative process evolves on many fronts — from internal strategic planning to external contact with several audiences.

Adapted from a presentation to the Institute for International Research on January 30, 1991 in Toronto, Ontario.

The communications vehicles used for these efforts are varied, and several may be deployed on any one project. With varying degrees of discipline and scope, using a number of communications tools, and under various procedural labels, this input-seeking process is recognized as public consultation.

But without commitment and understanding at the top, any effort to mount a public consultation process will be futile at best — and it may even be counterproductive.

It is the open exchange of factual information that helps everyone — including your organization — to get a true reading on the issue, to calm unwarranted anger or fear often brought on by lazy or undisciplined media reports, rumour or special interest groups with other agendas. If handled well, it can even be an opportunity to become better known, to improve your corporate image or to explain factually the whole



Photo by Flip Chalfant / The Image Bank

Photo by Rainer Grosskopf / Tony Stone / Worldwide



Barbara Duggan is Director of corporate communications for the Vancouver Port Corporation, sits on the Board of Directors of the British Columbia Ferry Corporation and is a Governor of the Pacific Marine Training Institute. She also serves on the Public Affairs Committee of the British Columbia Business Council and the Communications Advisory Committee of the British Columbia Arthritis Society.

She began her career in the advertising and promotional sectors of the television industry in eastern Canada and continued in radio in Vancouver. Before joining the Port Corporation, she managed the provincial government's participation in the B.C. Pavilion at Expo '86 and served for several years as executive assistant to a British Columbia cabinet minister.

story. In other instances, enlightened management attitudes toward reasonable public demands may well be the only way to get on with business.

Risks and Benefits

Are there risks in neglecting to consider the public in your organization's decision-making? You better believe there are! Failure to consult can result in:

- delay or demise of the project;
- loss of customer confidence;
- production uncertainties;
- negative economic impact;
- damaged organization image;
- unplanned modification or mitigation; and,
- loss of corporate control.

The flip side, of course, are the benefits. Increasingly, private and public enterprises of all sizes and kinds are discovering that informed approaches to the public process can produce hard-nosed, bottom-line benefits. In a nutshell, these are:

- better and more secure long-term planning;
- less vulnerable operations;
- enhanced customer confidence;
- improved employee/labour relations;
- improved corporate image;
- greater public support; and,
- a better project, service or operation.

Managing Public Consultation

Once there is a corporate commitment to public consultation, that readiness must be formalized. Put your policy in writing. Spell out your principles. Include such factors as environmental responsibility, community awareness, and safety and security. And don't be afraid to declare your intention to act in the best interests of your organization.

Integrate your policy. Make its principles known throughout your corporate culture. In short, the implications of public input should become a corporate fact of life.

Four factors can influence the cost of public consultation:

- the impact of the issue at hand;
- your organization's good-will quotient;
- the strategies you choose; and,
- your response capability.

Going Public

Name a project leader and assemble a small team of people who are experts on those aspects of the issue that have public impact. Don't carry non-contributing personnel; keep this team lean and productive.

Define your public(s). Identifying your audience right at the outset is essential in determining the scope and strategy of the consultation. Let your stakeholders know you are accessible. Make sure you establish two-way communications with your publics — even if different techniques are needed for each sector.

Don't play games. Look at the issue honestly. Don't justify — be objective. Examine the organization's track record with this audience. Your project team must know everything there is to know — no secrets and no surprises. Only with this information can you proceed to examine response parameters. Consider how far your organization can go in modifying the project or how much it is willing to mitigate. Know these limits before going public. And don't nod off — ongoing

analysis is vital throughout the consultation period. Track your progress and be ready to respond to changing circumstances.

Response Parameters
If the impacts are real, be ready to face them and explain your organization's attitudes. If the impacts are artificial, be ready with true facts. Most particularly, look to sell any positive impacts. (I should emphasize here that "bobbing and weaving" around impacts is a waste of everyone's time and your organization's money.) Finally, be sure that you respond to the process. Find areas of the issue where it will be obvious you have listened and reacted. Tell your publics how and where you've responded and why.

The Options
Networking should begin early and be proactive. Invite those individuals and special interest groups — for and against — for shirt-sleeve discussions. Listen and learn from them, and keep the pipelines open.

Prepare information collaterals and distribute them to your audiences, addressing the issue, the impacts and any other relevant corporate viewpoints. Any benefits should be highlighted.

Advertising should be used sparingly. It implies a one-sided consultative process.

Media strategies can range from standard news releases about the organization's intention to consult the public, to appearances on open line programmes, public speaking engagements or, in serious instances, open meetings with the public — including meetings with local government representatives and special interest groups.

A public meeting, if prepared for carefully, can be a good consultation choice — especially for projects where the presentation of visuals is possible. Moreover, personnel can be there "in the flesh" to explain and answer direct questions. Your opposition can, of course, turn out in full force, and so can the television cameras. That's where your issues analysis, impacts and audience identification work will pay off handsomely. If, however, your organization has few response options or the impacts are largely emotional or subjective, a public meeting should be considered only as a last resort. Though it is time-, labour- and money-intensive, the one-on-one strategy should be carefully considered instead.

Other non-confrontational strategies can include the "week-end office" where the public can drop in for a chat on the issue with a senior staff representative or pick up information. A community hot line that is well advertised can achieve similar results.

Questionnaires can form part of your print program or be designed especially for public meetings or displays. If well designed and the results objectively analysed, they can be of enormous help in defining the real issues and can point to some response initiatives you may not have considered.

Advisory groups can be another option for large, centrally-based organizations involved in a long-term project or issue in a local community. The one risk, however, is that the group may be "captured" by well-organized pressure groups.

Finally, one of the most crucial aspects of public consultation is marshalling of third-party support. Get those who have a stake in the issue to stand up and be counted. More often than not, your allies are found in your audience groups: employees, customers, unions, suppliers, community business groups. It is important to get the support of these people early. Ask them to write that letter, come to that meeting or talk publicly about the issue from their point of view. Keep them informed — remember horizontal consultation is not just for the opposition.

Consultation Is a "People" Process
The fundamental element in public consultation is the individual person. And while dealing with our various publics is far from an exact science, to ignore them is to play corporate roulette.

These dynamics drive all our analytical and strategic efforts:

- proactive attitude,
- external focus, and,
- respect for the public.

A proactive attitude implies putting your best people on the job — trained, informed and effective. It means being prepared to listen and respond.

The external focus should be organization-wide, tuned into the community in which you operate — its aspirations, its objectives, its values — not just today when you're in trouble, but every day. Be informed, involved and contribute where you can.

And finally, respect your public. If you deal with them openly and responsibly, you will be perceived as trustworthy — a valued part of the community and the economy. In today's world, that perception is a bottom-line must.

Public Consultation:

ON THE WATERFRONT



Photo courtesy of Industry, Science and Technology Canada

By Ronald L. Doering

John F. Kennedy once said that most public policy issues were too complex to be comprehended by the general public. I doubt if that kind of arrogance was warranted 30 years ago and it certainly isn't today. Government doesn't know best anymore. We need to consult fully and well to *learn* from the public and then to test options. We need to improve the process of public consultation to allow us to really *hear* the public and engage in a patient and substantive dialogue.

Public participation has always been a part of policy-making, but recent changes in the political environment make consultation with the public different and more extensive — both more necessary and more complex. And several new factors complicate comprehensive consultation: the public is better informed, pressure groups are both stronger and better organized, the lobby industry has grown and become more sophisticated, media coverage has become at once more immediate and more superficial and the pace of political change has accelerated dramatically. Moreover, the resurgence of old issues like regionalism and new issues such as the environment add an overlay of greater complexity onto the process of developing public policy.

Historically, several methods have been used to carry out public consultation. One vehicle that has been used with amazing regularity since the very birth of our country is the Royal Commission. Since Confederation, we have had more than 400 federal Royal Commissions and thousands of provincial inquiries. One of the reasons governments have resorted to these vehicles so often is that they can use forms of public consultation not readily available or even possible in the traditional departmental system.

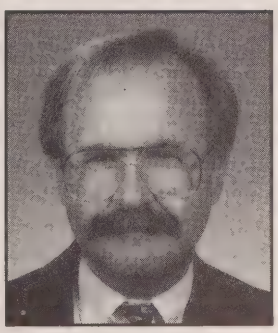
Royal Commissions are neither appropriate nor possible as "normal" ways of consulting the public, yet their processes may hold lessons that could be applied more broadly within the departmental system.

For the last two years, the Royal Commission on the Future of the Toronto Waterfront has encouraged the public to speak its mind about the Toronto waterfront. The question is complex and opens difficult environmental and jurisdictional issues. More than 60 public agencies, departments and special purpose bodies — from four levels of government — and a public of more than three million people — are involved.

Our Mandate

Our mandate, granted by both the federal and provincial governments, gives us great strength and allows us to bring a cross-governmental and a cross-departmental approach to our work. Unfortunately, it also means that we cannot use the common excuse that, "It's not my job." Instead, we

Adapted from a speech delivered to the Real Property Management Conference, held on November 20, 1990 and sponsored by the Treasury Board Secretariat.



Ronald L. Doering is a member of the bar in both Ontario and the Northwest Territories. He graduated in law from the University of Ottawa and holds an M.A. in public administration from Carleton University. Mr. Doering has practised real property, native and environmental law and has also lectured and written extensively on several public policy and legal issues. Since 1988, he has been Executive Director and Counsel to the Commission on the Future of the Toronto Waterfront.

The Commission's final report will be released in December 1991.

have to take a comprehensive approach — something that is all too rare in developing public policy in Canada.

TOO OFTEN, THE PUBLIC IS CONSULTED EITHER TOO EARLY — BEFORE THE ISSUES HAVE BEEN ORGANIZED AND A DOCUMENT PREPARED FOR THE PUBLIC TO SPEAK TO — OR TOO LATE — AFTER POLICY MAKING HAS DEVELOPED TO THE POINT THAT THE PUBLIC KNOWS ITS VIEWS ARE BEING SOUGHT ONLY AS WINDOW DRESSING.

We were asked by the federal government, *inter alia*, to examine:

- the mandate of the Board of the Toronto Harbour Commissioners,
- the future of the Toronto Island Airport and its related transportation services,
- issues affecting the natural environment on the lands under federal jurisdiction, and,
- the effective management of federal lands in the Toronto Waterfront Area.

The provincial government asked us, *inter alia*, to:

- recommend ways to preserve continuous public access to the water's edge;
- do an environmental evaluation of the Harbour Commission lands that we had recommended be pooled;
- examine the appropriate allocation of waterfront lands to various uses, for example, waterfront transportation, housing and community development, and job opportunities;
- recommend initiatives to enhance the quality of the environment and of life for people in the greater metropolitan area; and,
- recommend financing proposals and other mechanisms to integrate the waterfront with the upstream watersheds.

In other words, our mandate is broad and complex, and deals with some of the most difficult and politicized issues of our times.

First-stage Consultation

Our first task was to identify the issues and package them in a way that would promote public consultations from the outset. Too often, the public is consulted either too early — before the issues have been organized and a document prepared for the public to speak to — or too late — after policy making has developed to the point that the public knows its views are being sought only as window dressing.

We accordingly spent the first three months organizing five work groups, each dealing with a broad area and each made up of six to eight people, public-sector officials and private-sector consultants. We gave them three months to prepare a document — at arms length from the Commission — outlining the issues in each area and the opportunities available if all parties worked together on solutions. Each public-sector official was asked "to park your team jacket at the door", not to represent, but only reflect, the policy positions of their parent organization. After some early panic about our timeframes — I had to be absolutely rigid on this — the groups produced their reports roughly on time and of high quality.

The choice of members was critical; the public sector and private sector mix led to a whole that was greater than the sum of its parts. Many of the members had never had an opportunity to work like this and found it, they said, quite liberating! Also, while we made some mistakes and there are some things I would do differently another time, the work group phase gave us a firm basis from which to proceed to formal public hearings.

Drawing members from different levels of government, their agencies and the private sector and giving them tight deadlines to develop working papers as a basis for focusing consultation was a highly effective and successful part of our work. We used them from the beginning and we continue to use them now because they give us superior products rooted in the real world. We have organized 12 teams on this model. All have been able to go beyond gathering information and analysis; they are now giving us what we really need — synthesis.

The First Formal Hearings

We held four sets of hearings on the most time-sensitive issues: the future of the

Toronto Island Airport, the role of the Harbourfront Corporation, the mandate of the Toronto Harbour Commissioners and current environmental and health issues.

We placed a notice in the newspapers. People were asked to contact us a week before the hearings began if they wanted to speak. Written briefs were encouraged but not necessary. We scheduled deputants according to our estimate of how long they would need and gave them precise appointments, so that no one had to wait around. While all hearings were transcribed and translation was available throughout, we tried not to let these formalities interrupt the flow of the presentations. The result was a nice balance between structure (to keep things orderly and on schedule), seriousness (this was a Royal Commission, after all), and informality; as a result, deputants were made to feel comfortable.

We allowed questions from the public, which was invited to all hearings. However, these questions had to be written out first and vetted to ensure they were relevant and not defamatory. The Commission's executive director and Counsel — and designated Commission consultants — also asked questions. The result was an impressive free flow of information. We heard from more than 300 deputants on more than 50 days of hearings, spread over five months.

Increasing Involvement

Too often, those who make a presentation are never informed about progress. They feel used — not really part of the exercise. To facilitate two-way communication with deputants and with the broader public, we developed a newsletter.

We produced it on our desktop publishing system at minimum expense using less than one person's full time. We still publish the newsletter and we send material to anyone who has asked to be put on our mailing list (which has grown to include several thousand names). We communicate every few months through our newsletter at a total cost to us of less than $5,000. This gives you a real bang for your buck; your public continues to feel involved.



Illustration by Larry Ross / The Image Bank

A timely interim report is a key part of effective public consultation. We issued our *First Interim Report* one year after we began work, and two months after our last set of hearings. The public needs early feedback and a prompt report confirms the impression that what they say matters and that they can actually influence public policy.

The Honourable David Crombie has accepted more than 100 invitations to speak at various meetings and public occasions and has answered dozens of media requests, which give him many opportunities to educate the public and to hear their views directly. Several radio talk shows were particularly useful in this regard.

We have a full time director of community relations to co-ordinate meetings with ratepayers, non-government organizations and other citizen groups. During our first month, we created the Canadian Waterfront Resource Centre (our library). It is open to the public during the day and on Wednesday evenings. In addition to our reports, the Centre has published six working papers, and more are on the way. The Centre has now become a regular haunt for university students and researchers.

The Second Year

During our second year, we maintained our vigorous publications program, producing three more books as a basis for our three sets of hearings. *A Green Strategy for The Greater Toronto Waterfront,* leading to the hearings under that title, was prepared by three consultants — experts in the field. *Waterfront Transportation,* was prepared by a private consultant and a federal public

servant seconded to our staff. Together with an earlier work group report, it formed the basis for the hearings on this subject. Our last set of hearings continued the previous environment and health hearings, focusing more particularly on a document prepared by a team of 40 public servants seconded from various agencies at all levels of government, together with a few private consultants. Their report, *Environment in Transition*, has been described as a "groundbreaking contribution to the field". The collaborative effort that produced the document has also been described as historic. This group, expanded to more than 70 professionals, prepared a publication to be used as the basis for another set of hearings.

The hearings based on these three reports used our tried-and-true process from 1989. Many of our deputants returned for the second time and many new individuals and groups joined us. By this time we also had our own "groupies" and our usual set of media followers. The process worked well and led to another interim report, *Watershed*.

Watershed looks — intentionally — like a commercial book. The extra cost was minimal and well worth it. It was praised by all media, by some key government ministers and by the public at large. We had to produce a second printing when our first 5,000 copies went before the end of the first week. At present, over 12,000 copies have been distributed — a Canadian bestseller.

Informal Consultation

We consulted in a variety of other ways as well. The Commissioner and senior staff have held hundreds of meetings, some of them informal, one-to-one sessions, some of them larger structured meetings with dozens of participants. We have organized many technical seminars and several public symposia. The Commissioner meets regularly with politicians, and our staff with their staffs, because, while we have the right to be independent, we are not obliged to be.

The informal hearings reflected the personality of the Commissioner. They encouraged open, two-way exchange of information and ideas, helping us to get behind and beyond the formal presentations. We have received more than 500 deputations in two years and I'm pleased and proud to say that fewer than a dozen of these were presented by lawyers!

There is always the danger that some representatives of vested interests (along with their lawyers) may try to force a more structured (and usually more adversarial!) approach. In our case, we even had to resist (successfully) a court action citing sections of the *Inquiries Act*. Ultimately, though, the litigating party agreed that the informal process led to a product superior to what would have been produced by a more expensive and more time-consuming legalistic approach.

What Did We Learn?

We have drawn several preliminary conclusions about how we proceeded with our public consultation.

Work Groups organized from all interested and affected segments of society allowed us to tap into networks to which we would never have access if we confined ourselves to the more traditional method of developing a document — hiring a consultant or doing it in house, with a sometimes junior, and always busy, public servant. Further, seconding personnel from other governments and agencies and from the private sector has plugged us into several networks of which we would not otherwise be part.

Interim Reports. As we know all too well, a multiplicity of jurisdictions and bureaucratic inertia can create a situation in which almost nobody can do anything but almost anybody can stop things. Products from the "outside", like Royal Commission Reports, are particularly vulnerable.

An interim report helps to avoid that common fate of many a final report — simply collecting dust — because we are still around after the report is released to work with the various agencies, to see if they concur in our recommendations and to plan to implement them. Unlike many reports that simply become orphans in the system, ours continue to advocate our position.

Finally, interim reports allow you to conclude parts of your work and go on to other subjects, as well as to set out preliminary recommendations on other aspects. To underline the importance of their participation, we quoted ordinary citizens extensively in our interim reports.

When the public sees its views reflected in these reports, it is encouraged to participate further in your process. Interim reports also allow you to work with the system to seek the concurrence of all levels of government and the adoption of your recommendations.

Keep in Touch. Try to keep in continuous contact with your deputants and constituency. Ongoing contact helps to build

(continued on page 62)

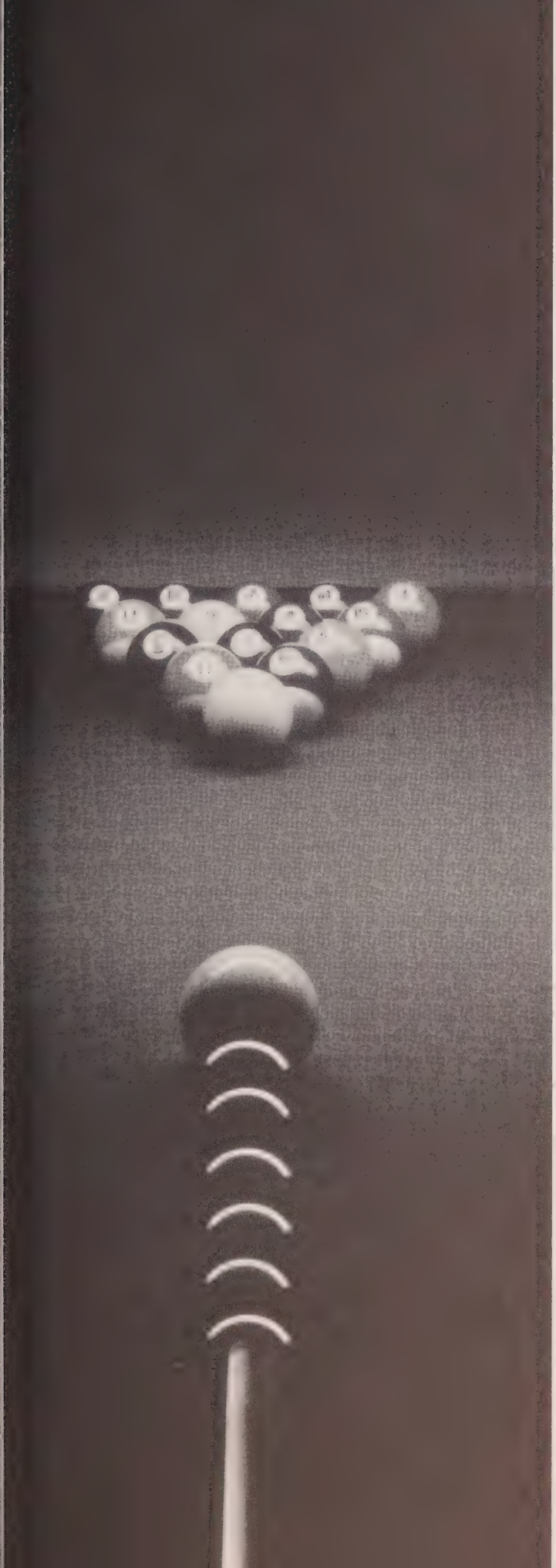


Photo by Mark Tomalty / Masterfile

DELAYERING IN THE OCG:

AIMING FOR JOB SATISFACTION AND MORE

by Andy Macdonald

In a traditional hierarchical organization layering is inevitable — indeed essential. Hierarchy is the basis for establishing the accountability for a plethora of different tasks of varying complexity performed by many workers. It is the ability of a hierarchical organization to preserve clear accountability that has contributed to its durability as a viable organizational structure.

But times change, and with the modern tools of information technology new approaches become possible. Staff become knowledge workers and any layer of management is effective only if it adds value to the information being processed. It follows that where managers are simply a conduit for the transactions taking place between successive layers in the organization, delayering becomes an attractive alternative.

In 1988, the Office of the Comptroller General undertook a reorganization designed to accomplish a number of objectives:

- realign its mandate to focus on financial management and on the two review functions — internal audit and program evaluation;



Andrew Macdonald graduated from the Royal Military College in 1963 with a B.Eng. in electrical engineering. In 1968, he took a Master's degree in Business Administration from Queen's University and, in 1973, a Doctorate from Stanford in industrial engineering. That year, he became jointly associated with Queen's University and the Canadian Institute of Guided Ground Transport.

Three years later, Mr. Macdonald joined the Public Service as a policy advisor with Transport Canada, and in 1980 he went to the Office of the Comptroller General. For four years he was an active member of the Public Sector Accounting and Auditing Committee of the Canadian Institute of Chartered Accountants, the group responsible for establishing the accounting and auditing principles for the federal government, and during 1985-86, he was the committee's chairman. Mr. Macdonald was appointed Comptroller General in 1986. This is his second appearance in Manager's Magazine.

- reallocate the financial resources and person-years to reflect the revised priorities of the office;
- reconfigure one matrix-structured branch into a more traditional structure;
- significantly reduce the number of levels between the working-level policy analyst and the deputy minister; and
- improve job satisfaction by reducing the distance between where policy is conceived and where it is approved, and by removing unnecessary interventions in the flow of management information.

The last two of these objectives were achieved largely by delayering.

The reorganization took place over a three-month period. Its net effect was to reduce the number of management levels between the policy analyst and the deputy minister from four (and in one case, five) under the old structure to no more than three under the new.

The new structure has been in place now for over three years and we have learned several lessons. Perhaps the lesson we least expected was the discovery that successful delayering does not end when the reorganization takes place. The process of adjustment is long; it requires concentrated and continuous management attention to dispose of any remaining ambiguities and to ensure that all parties are aware of their new roles and can accept the additional responsibilities. Management delayering is a significant culture change, for managers and for employees.

Lessons Learned

After three years, we have observed a number of positive effects as a result of our initiative.

Morale is better. Individual officers are now called upon to exercise their professional responsibilities with much less direction from management.

We are closer to becoming an information-based organization with a strong professional orientation. Each officer is now personally accountable for the quality of his or her analysis and the resulting recommendations. Drafts no longer grind their way through so many layers of reviewers that the originator loses any sense of personal identification with the final product.

The impact of the analysts' work is more apparent now that the number of levels between them and the deputy has been reduced. This impact is reinforced through a regular series of work plan reviews between all officers of each branch and the Comptroller General. The resulting direct and personal interaction with senior management emphasizes the analysts' personal accountability and is essential to their professional development and career growth.

Communications up and down the organizational structure are faster and better. They are enhanced by our Corporate Systems network, linking all staff electronically on local networks. Given that accountability for the product is vested in the creator, professional discussions on the content can occur throughout the organization without violating the chain of command. Consequently, each level of the organization has a better sense of its responsibilities, and information is exchanged more freely and

openly than before. We take care to avoid giving direction in these exchanges so as not to undermine the authority of the managers.

This accelerated feedback allows us to set the context of a project more effectively, to offer constructive criticism promptly, and to praise a job well done in a relatively short time, all of which contribute to higher morale both at the working level and in management.

Information sharing also requires vigilance on the part of the deputy head. And information sharing in an environment of increased delegation and greater risk of error represents a corporate cultural change of considerable magnitude. The deputy and the management team must continually reinforce this cultural change to instill it into the organization.

Disadvantages

It is not all roses when an organization is delayered. Significant problems can arise, which, if not addressed, can cause serious dysfunctional behaviour. In its most extreme form, delayering can be perceived as "more work, more responsibility, more risk and less opportunity". Each of these factors merits some discussion and underscores the importance of continuous management involvement and direction.

There is no doubt that delayering places more work on those layers that remain. While delayering is intended to remove levels that do not add sufficient value to the work, each layer in the original structure did make some contribution to our policy development process. In our experience, by eliminating layers of senior managers, our policies lost one — and in some cases two — levels of input and perspective. Junior staff were asked to take on additional responsibilities — which was positive in the sense of job enhancement but negative in terms of increasing workload and decreased input from senior staff, particularly at a time when everyone in the organization was already fully committed. The possibility of error increased. But over time, the tendency to delegate upwards diminished as staff became more comfortable with providing the appropriate perspective on issues.

Within the OCG, delayering has inserted gaps in the structure which individuals cannot easily cross. This has meant that staff, in general, must leave the organization in order to advance their careers. While interagency movement within the financial audit and program evaluation communities can help staff to acquire a range of both central agency and departmental experience, there is a cost involved. We have lost expertise and must now focus our efforts on its redevelopment.

Other downside effects are more secondary. Some staff have reported a reluctance on the part of other departments to accept at an interdepartmental meeting an OCG representative at a lower level than they expected. The effectiveness of our external representation may be somewhat affected, but we should treat this as a challenge to exercise our influence through demonstrated competence rather than through rank.

Generally, there seem to be fewer management personnel to deal with an increasing number of issues. The solution to this may lie not in increasing the levels, but in establishing another delayered unit — expanding horizontally rather than vertically and broadening the manager's span of control to deal with the volume of issues.

Conclusions

In summary, it is our view that the benefits of delayering far outweigh the costs. No longer do we have long chains of command to slow communications and erode personal accountability. We have the opportunity to develop greater job satisfaction in our staff through expanded job responsibility, increased personal accountability and greater latitude in decision-making.

NO LONGER DO WE HAVE LONG CHAINS OF COMMAND TO SLOW COMMUNICATIONS AND ERODE PERSONAL ACCOUNTABILITY.

We have also concluded that there are a number of prerequisites if delayering is to be successful:

- Cultural change emanates from the top. Management must be prepared to provide leadership and vision to the staff and to communicate expectations effectively in the new delayered organization.
- Management must be prepared to listen attentively to signals coming from its employees.

(continued on page 62)

EMPLOYEE EMPOWERMENT:

DESIGNING THE INFRASTRUCTURE



Photo by Chuck Lawliss / The Image Bank

by Joyce Potter

Whatever one chooses to call it — empowerment, total quality management, participative management — there is a revolution going on, a very quiet and slow one but a revolution nevertheless in how employees expect to be managed and how successful organizations respond to these expectations.

A framework for empowering employees starts with an overall philosophy and a dynamic strategic approach to implementing it. The philosophy is based on vision and values, a plan to implement them and employee participation in the process. The implementation strategy involves changes to structure, systems, people or corporate culture. While these themes are not particularly new or innovative, they are more than theoretical constructs — they really can make a difference.

There are pros and cons to empowerment, particularly in public organizations. While there are tremendous gains to be made, there are also problems that must be recognized.

The Philosophy

The philosophy therefore starts with vision and values. Five years ago this concept meant very little to most of us; now it represents a growth industry. What is the magic behind vision and values?

Basically, they are the starting point. If you can convey a very clear sense of direction to your people — in terms of what you expect them to do and how you want them to do it — you can leave them alone to get the job done.

In a workplace where there is no change and little variety, you can write detailed manuals describing for all employees exactly what it is they are supposed to do. They then do it — day in, day out. I doubt if any of us works in that kind of environment. Nowadays, if you try to write detailed manuals, you must constantly update them. And they still remain out of date, because each time something new arises — a new question, a new demand for a new service, a new technological problem — employees must ask the boss (who then checks with his or her boss) for the answer. The alternative is to trust your front-line staff to make the right decisions themselves. This is where visions and values come in. If you have communicated to your people what you expect them to achieve, in a broad sense, and how you expect them to get it done, they are likely to do the right thing without further guidance. But if you cannot really trust your employees, you might as well forget about empowering them. Because believing in people is the cornerstone of empowerment.

What Makes a Good Framework?

The critical aspect of a vision and values process is integrity. Going through the

process of articulating a vision statement and its accompanying values and then not living up to what is written down is worse than not doing it at all. If you value open communication, don't practise communicating on a need-to-know basis. If confidentiality of information is important, state it as a value and live up to it yourself. What you do is far more important than what you say; it is through your actions that people read your real values.

The second ingredient is a strategy for implementing your long-term vision. Planning is particularly important in changes to organizational culture. Because they require such constant reinforcement, organizational changes can easily lose momentum. Essentially, the strategic plan is a road map that allows everyone to know where the organization is going and where it is currently at.

Developing a strategy for organizational change involves the same steps as any other kind of strategic planning: assess the environment — customers, products, the economy. Ask what is happening internally — what are the organization's strengths and weaknesses? How adaptable are employees? How strong are the leaders? Then put this information together with the mission. What needs to be done? What needs to be tackled first? What is the overall time frame? How will we go about it? The third step is action, implementation and the evaluation that goes along with it — assessing what works, what doesn't and modifying the strategy as you go.

The strategy should not be an elaborate scheme that takes months or years to design. The world doesn't stand still. I would suggest the "act — react — act again" model. Use pilot projects, experiments, demonstrations. Not only do you learn a lot from this approach, you also demonstrate the intent to get things done.

Employee participation is the essential third ingredient. Most managers recognize the commitment that results when people are involved early. Again, however, integrity is key. Participation that is not backed by a genuine commitment to listen and respond to the views put forward should not occur at all. But participation does not absolve leaders of their leadership role. One does not go in with a blank slate and come out with the lowest common denominator or the most popular solution. Leaders are still responsible for putting forward a viable strategy consistent with the articulated vision and values. Participation comes through a genuine consideration of all of the views put forward, combined with the leader's sense of new directions and support for innovation.

How early in the process should people be involved? Many organizational changes involve downsizing, reductions in positions or substantial modifications in the types of jobs or people required. This type of information can be threatening to employees if it is known far in advance. The best employees may move on to other organizations. Still, I would err on the side of early consultation for several reasons. First, you can control information rather than let the rumour mill take over. As we all know, it is extremely difficult to keep anything a secret. The fact that management is "plotting" change is bound to leak out, probably sounding worse than what is actually being planned. Second, employees can make informed decisions about their own careers. If a work unit is about to be disbanded, it makes no sense for people in other departments to work on qualifying for



In 1988, the Canada Mortgage and Housing Corporation was recognized by the Auditor General as a well-performing organization. In 1990, CMHC was named by the Financial Post as one of the 100 best companies to work for in Canada. At that time, Joyce Potter was CMHC's Vice-president of human resources and administration.

Ms. Potter holds a B.A. in sociology and psychology and a Master's in public administration from Carleton University. Both at CMHC and previously with the Ministry of State for Urban Affairs, she has gained extensive experience with program evaluation, operations reviews and social policy. This article is adapted from a presentation Ms. Potter made to the Institute for International Research on Total Quality and Public Sector Efficiency.

Ms. Potter was recently appointed Human Resources Commissioner for the Regional Municipality of Ottawa-Carleton.

jobs there — or for that unit to fill vacant positions. Plenty of advance warning can help smooth out transitions. Third, early consultation can demonstrate a sincere belief in open communications and signal that employees will have plenty of opportunity to participate in the decision making.

However it is done, the end result is a strategy that allows you to move from the "what" stage to the "how". Organizational change generally involves structure, systems, people and culture.

Empowering Through Structural Change

We have all seen the trends: small is beautiful. Making each business unit a self-contained profit centre. Delayering — removing levels of bureaucracy. Upside down organization charts with customers at the top and executives at the bottom.

All of these can be used to empower people. But they must be implemented with care. I once had an interesting experience with delayering when I decided to remove two levels of management in a very structured part of an organization where workers reported to supervisors who reported to chiefs who reported to a manager who reported to a director who reported to a vice-president. We decided to remove the levels of chief and manager so that supervisors reported directly to the director. I learned a few lessons from the exercise. First, empowerment doesn't work for everyone. Not all workers are interested in more responsibility, particularly if it creates more stress. Second, delayering — like all organizational change — needs to be handled very carefully. Extensive training is needed, particularly if new skills are required or new roles must be learned. Employees need ongoing coaching and nurturing to help them adjust to their new roles.

Another way of empowering people through structure is to work outside of the normal lines of authority. Task forces, advisory committees and cross-departmental committees are often used to develop new policies or programs, provide coordination and advice, evaluate jobs and organize social and recreational events. They also give people experience beyond their normal job descriptions.

Using Systems for Empowerment

The first system intimately linked to empowerment is the accountability system — the system through which goals are defined, expressed in operational and measurable terms, monitored and evaluated, and whereby people are recognized and paid for their achievements. It is irresponsible of managers to "empower" their employees — to delegate responsibility — if there is no accountability system in place to ensure that the desired results are achieved. This is more difficult to achieve in the public sector than in the private sector, where the bottom line is generally clearer and more easily measured. Nevertheless, the accountability loop is just as important in the public sector.

In my experience, the accountability process should start with the overall corporate or departmental strategic plan, lead to operational and work plans and result in specific goals and objectives for individual employees. The achievement of these results should be measured on an ongoing basis and during an annual performance review which, ideally, would be linked to compensation. The important components are clear expectations and a system of rewards for achievements.

A second key in empowering individuals is the communications system. Employees cannot be expected to take reasonable action if they do not know what is going on. A manager who expects to keep total control over the information flow, letting out only the bits of information people critically need to do their jobs, is not interested in empowerment. If managers are serious about giving more responsibility to staff, they have to share information. You may use the wrong tools, you may send the wrong messages, but you cannot communicate too much.

Communications systems need to flow upwards and sideways as well as downwards. Internal magazines, video newsletters, managers' conferences, mandatory visits of executives to all branch offices, bulletins, an employee survey, all these promote upward feedback and empower people. But in the last analysis, it is in the day-to-day interaction of manager with worker that employees either have the opportunity to be full partners or are controlled through carefully doled-out information.

Third, a system of continuous training and development is extremely important in empowering individuals. Training is something that starts with orientation the day an employee arrives and continues through to retirement-planning seminars. Training not only helps employees to learn the skills they require as they take on more responsibility, it also helps managers learn new ways to empower their people. The kind of cultural change that encourages managers to learn new ways of dealing with people can best be learned when it is

accompanied by extensive coaching from supervisors who have, themselves, gone through this training and can provide continual reinforcement. Moreover, a commitment to training sends a strong signal that the organization is genuinely interested in developing people.

Finally — while they are sometimes not recognized as such — mechanisms to celebrate success are another key system. They may be long-service awards, excellence awards, congratulatory notes or a party to commemorate the end of a long project. All of these ways to recognize and celebrate the successes of employees are important in building a "success" culture. And managers must seek opportunities to step back and pass along congratulatory messages and thank-yous. Often the way recognition is handled is more important than any tangible reward. A simple ceremony to hand out a framed certificate is almost always greeted positively. The meaningful part is to be recognized by senior management in front of your peers.

The People Component

The next component of this framework is people. Workers in all jobs have much more education, are more interested in the context of their work and want to do more than simply put in time. It is a fairly safe bet that what turns you on or off in the workplace is likely to to do the same for your people. Sometimes, in fact, you can learn more from a boss that does all of the things you don't like than you can from someone who is good.

One sure way not to empower your people is to give out little bits of a problem to several of them to solve. That way, you are the only one who has the whole picture — a great way to stay in control. If one of your employees sends in a document that has financial implications, don't sent it to finance for their comments. Send it back to the person who did it saying, "Great! Have you checked with finance?" The difference is subtle, but the message is, "You're the one in control of this project."

It is also important to care about your people. It doesn't take long, but it can be very important to attend the baby shower, ask about the sick father, check about the golf game. It's important to remember that your employees are whole people, with lives that go on outside the workplace as well as within it.

Empowerment also offers the opportunity to promote teamwork among workers, to create the kind of organization where people review, consult and collaborate with each other as a matter of course, working in partnership to achieve overall company goals. One of the great joys of working among empowered people is the chance to engage in vigorous debates, have heated exchanges, come to some agreement, perhaps to disagree — and then go out for lunch together.

The Culture of Empowerment

The concept of a corporate culture is essential to the development of an empowered workforce. Culture is nothing more than "the way we do things around here". However, cultures are not fixed; they can be shaped and modified. The importance of corporate culture to empowerment, then, is not so much what one starts out with but what one wants to end up with.

In his 1988 Annual Report, the Auditor General identified five attributes he had found in organizations that seem to work

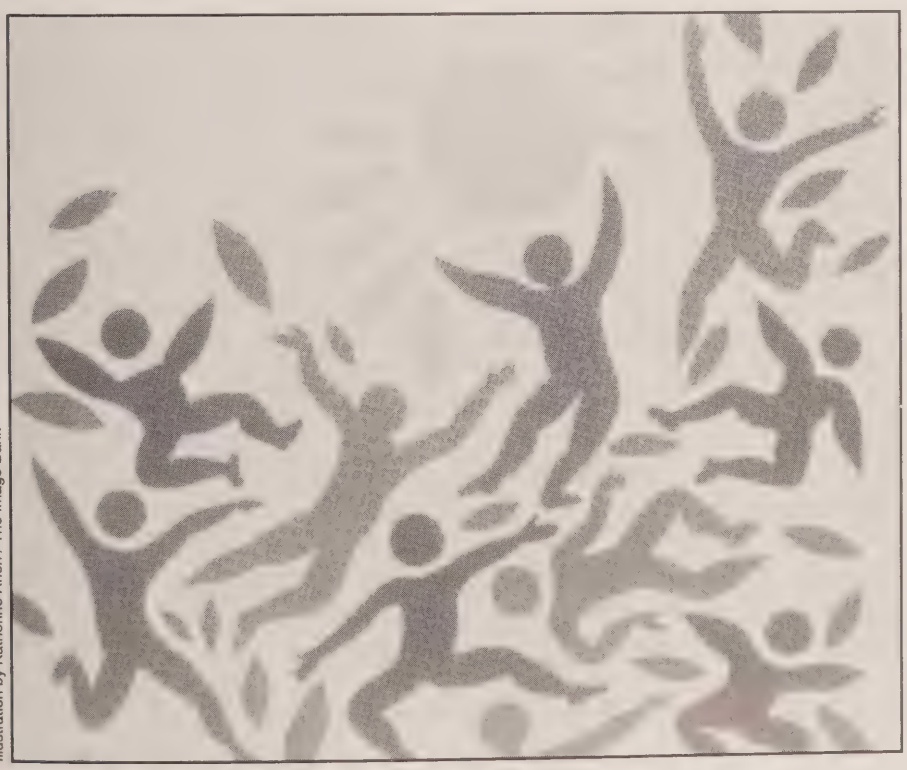


Illustration by Katherine Arion / The Image Bank

particularly well. They describe the culture of an organization that promotes employee empowerment and I have paraphrased them below.

An emphasis on people. In well-performing organizations, people are challenged, encouraged and developed. They are given the power to act and to use their judgement. There is a real belief in such organizations that, in the long run, high performance is the product of people who care rather than of systems that are designed to control and, in fact, constrain.

Participative leadership. Leaders in this type of organization envision an ideal organization, define purpose and goals, articulate them and foster commitment in their people. They see the organization as always approaching the ideal. Communications are comfortable and, although formal channels exist for administrative purposes, there are no boundaries that prevent collaboration in achieving goals.

Innovative work styles. Staff are innovative, flexible and creative. They reflect on their performance, on the environment and on opportunities for improvement. They learn from experience. They thrive on identifying opportunities and solving problems.

Strong client orientation. People focus on the needs and preferences of their clients. They derive satisfaction from serving the client rather than following some bureaucratic process. They have a service focus on external clients and on internal clients, so that everyone in the organization can relate to client service as a mandate.

A mindset that seeks optimum performance. People seek improvement in their organization's performance. When conditions change, they adjust their methods, but they do not alter their fundamental values. In short, the culture is driven by strong beliefs that sustain the organization through all kinds of change.

Closing the Loop

The last component of the framework is results. What I have been describing is a cycle of continuous improvement. To start planning change, take small steps forward. This allows you to build credibility with your stakeholders, your customers and your employees. Gradually, the culture will change. Improvement will be noted. Other ways of improving will be identified, and the whole process will begin again.

Before closing, I would like to deal with some of the pros and cons of an empowered workforce.

First the Bad News

There is more risk in an empowered workforce than in a strictly controlled one. Particularly at the outset, there is likely to be confusion as people struggle with new roles and expectations. Mistakes will be made. Some feel that, in the public sector — that great "goldfish bowl" — mistakes cannot be tolerated. In some cases that may be true. But after many years in the public sector, I would suggest that the number of places where one literally cannot tolerate mistakes is infinitely smaller than most managers believe. If nothing else, empowering your staff to deal with every task that tolerates mistakes will free your valuable executive time to deal with the really important things. In my view, most managers do the opposite. They spend so much time worrying about not making mistakes in day-to-day operations that they never get around to the things they should be dealing with.

Most unions are suspicious of anything that sounds like total quality, participative management, team building or employee empowerment. To some extent, they have good reason to be suspicious. If empowerment is instituted to get employees to do more without being appropriately compensated, or if it is used to identify productivity savings with none of the benefits going back to the workers, I suggest that the unions have a point. But genuine empowerment offers a new perspective, one that eliminates the "we-they" approach that has characterized labour-management relations for decades in favour of a "how can all of us make this work" approach. Because, frankly, unless we can work together, all our organizations will suffer as we face even more rapid change in the future.

Third — and most significantly — we are talking about behavioural change. Most people avoid it because it is so difficult, it takes so long to accomplish, it takes so much energy and so much persistence. In short, it is much harder than running a bunch of carefully-controlled systems.

And Now the Good News

First of all, a vision-led organization with empowered people is much more adaptable to change. Each time something new is introduced, the staff will respond according to the company's values and do not need detailed instructions.

(continued on page 63)

THE LIMITS OF DISCRETIONARY AUTHORITY:

EMPOWERMENT AND RISK

by Arthur Silverman
Jean Filion
Bernard Gorman
Evelyn Levine
Robert Little
Mary Murphy
Douglas Wood
David Wright

The terms 'delegation' and 'empowerment' are not synonymous. Certain types of delegation support empowerment and improved client service, while others can actually undermine empowerment and client service.

As a result of a conference organized by the OCG, this document was produced. It is intended to assist the manager faced with a decision whether to confer, accept or pass along delegation, by distinguishing between delegation that supports client services at the front line and delegation that impedes it.

Public Service 2000 is aimed at striking a new balance between the requirements for control and the desire for responsive, effective and efficient service. The empowerment of public servants is one key to this new balance and public servants are empowered if they have authority to respond to the needs of their clients and the ability, support and encouragement to do so effectively. Empowered people can develop innovative and creative approaches to improving service in a consultative and mutually supportive environment. However, empowerment must not jeopardize such fundamental values as prudent use of public funds, consistent and fair dealings with members of the public and honest conduct of government operations.

Empowerment should be implmented in a manner that respects the unique characteristics of each situation. As the Service to the Public Task Force Report puts it:

> "One of the fundamental problems … is how to achieve a new balance between the philosophy of control and risk avoidance and the desire to encourage innovation and promote initiative. Across-the-board edicts are unlikely to be helpful. The balance to be achieved between control and innovation will differ in different areas of government."[1]

This article distinguishes those authorities needed to promote service to the public from the administrative and support tasks that might be more efficiently and effectively carried out by specialized, dedicated units.

Although decentralization is a natural consequence of empowerment, not all decentralization is necessarily desirable. To limit the risks associated with empowerment, the limits to discretionary authority must be clearly defined and

Adapted from a discussion paper prepared by the Committee on Empowerment and Risk Management, Conference of Senior Financial Officers at Mont Ste. Marie, November 1990 and distributed in April of 1991.

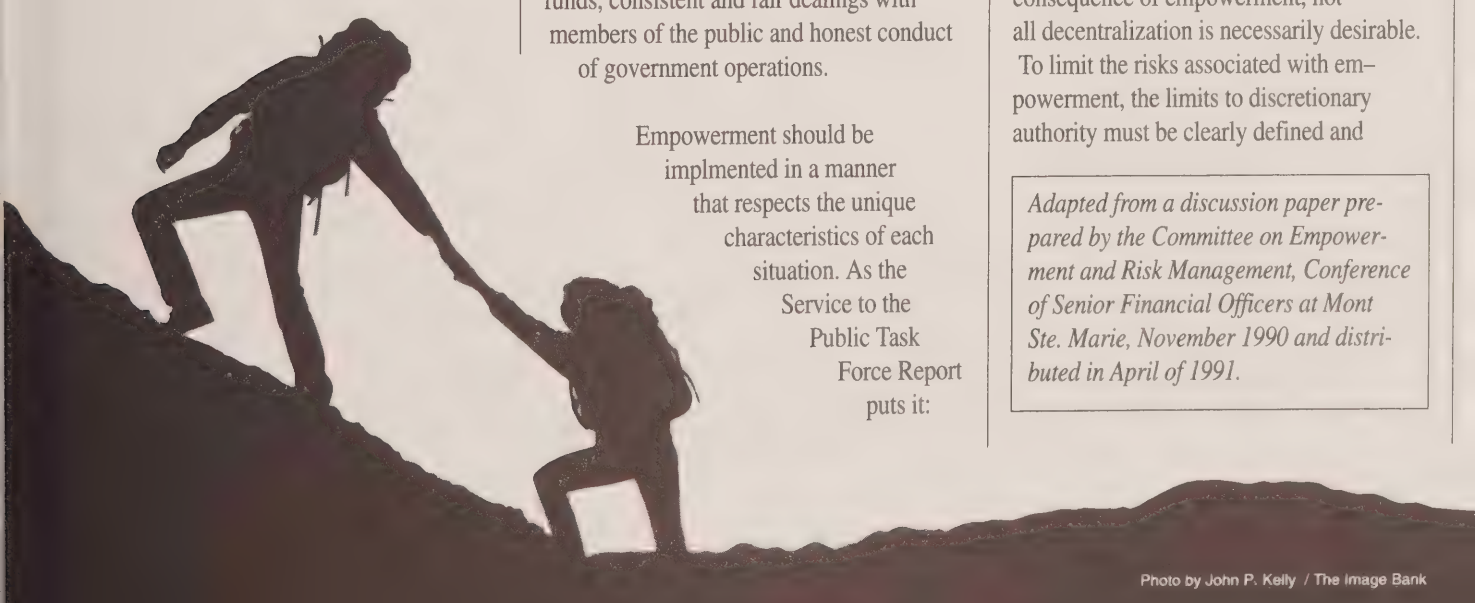


Photo by John P. Kelly / The Image Bank

effective systems to measure and report on results and on the use of resources must be established.

Empowerment requires more than the transfer of authority, however. It must be implemented in a manner that lets employees exercise authority effectively. Thus, factors like management style, common vision and shared values, clear guidelines, effective training, adequate time and resources, teamwork, good communications, clear goals and accountability, responsive support and appropriate motivation must also be stressed.

The Nature of Empowerment

Front-line managers might reasonably ask whether their greater discretionary authority



Arthur Silverman, Chairman of the Committee on Empowerment and Risk Management which prepared this report, has been Senior Assistant Deputy Minister, Corporate Management at the Department of Fisheries and Oceans since 1991. Mr. Silverman joined Health and Welfare in 1972, and went from there to the Office of the Comptroller General in 1977 as Group Chief of Financial Policy Evaluation. A year later, he joined the Department of Communications as Comptroller and then, in 1980, he became The Administrator of the House of Commons. In 1985, Mr. Silverman became Assistant Deputy Minister of Finance and Professional Services at Indian Affairs and Northern Development and, in 1987, Senior Assistant Deputy Minister in the Department of Western Economic Diversification.

Questions About Empowerment and Risk

A frontline manager might ask:

1. Will this new authority help me improve the service I can offer my clients, or will it just force me to devote more time to administration and reporting?

2. Is the level of risk I am being asked to take reasonable? Will I be left without the support of senior staff? Will I have access to expert advice when I need it? Would some of the risk be better handled by specialists?

3. Will these changes help me be more innovative? Will I have the power to adapt my services to the needs of my clients? Will I be encouraged to use this authority to be more creative and to offer superior service? Is the basis of accountability consistent with this goal? How will I be rewarded? Will I be penalized for making honest mistakes?

4. Will I have the information I need to understand the government policies, priorities and requirements that affect the work of my unit? Will this information be readily accessible? Will it help me explain policies and programs to my clients?

5. Will my staff and I receive the training we need to fulfil our new responsibilities and identify and respond to opportunities to innovate and improve service? Will we be able to measure improvements in our service?

6. Will I have enough resources of the right kind — human, financial, technological and informational — to deliver services in a responsive manner? How effective could I be with my present resources?

7. Does this new authority — with all its responsibilities — really help me serve my clients, or does it just pass on a problem?

8. What administrative and support services do I need to provide better service? Will the proposed changes help the administrative and support units to respond to my needs?

9. Is this new authority real, or will I still have to consult up the hierarchy in most decisions? Will I be able to participate in all the major decisions that affect my unit?

10. Will my clients notice a change? Could I explain what's in it for them?

Senior departmental and central agency people might ask:

1. Are those who will receive greater discretionary authority capable of exercising it responsibly and creatively?

2. Do they have a clear idea of the limits of their operational flexibility and the nature of their responsibility for prudence, consistency, fairness and probity?

3. Will the systems and procedures in place give me enough information from front-line units to determine how well they are performing, both interms of results and in terms of remaining within the limits of their authority?

4. Will the government's priorities and policies be fully respected under the proposed arrangements, and are they being implemented in a way that minimizes the risk of political embarrassment?

is part of a process of genuine empowerment or whether it is merely a delegation of administrative tasks. While delegation of discretionary authority is certainly a key part of empowerment, *delegation* and *empowerment* are not synonymous. Certain types of delegation support empowerment while others do not. Consider the spectrum of delegation possibilities illustrated in Figure 1.

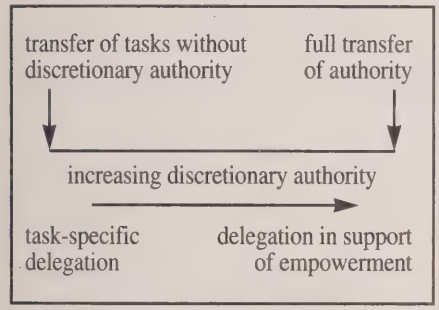


Figure 1: The Delegation Spectrum

At the left-hand end of the spectrum lies delegation in which only the responsibility for completing specific tasks in a specified manner is transferred. No discretion is involved, and the recipient is accountable only for completing the tasks as specified. At the right-hand end of the spectrum lies full delegation of authority in which the recipient has complete discretion over the means used to achieve the result. In this case, the recipient alone is fully accountable for achieving the result. In practice, most delegation lies somewhere between these two extremes. However, as we move from left to right on the spectrum, other things being equal, we are empowering the recipient to a greater degree. Delegation at the right-hand end of the spectrum supports empowerment, whereas task-specific delegation at the left-hand end does not.

Administrative delegation, as practiced within the traditional command and control culture of the Public Service, confers very little real authority and lies closest to the task-specific end of the delegation spectrum.

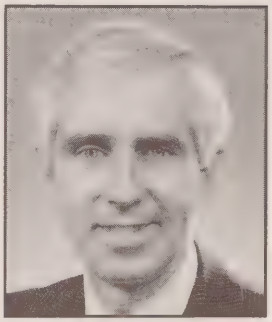
Administrative delegation (for travel, hospitality, contracting, classification, staffing, and the like) has existed for many years, and has varied over time and from one department to another. The debate has gone on for years over various aspects (such as dollar limits) of delegation from central agencies to line departments, from departmental headquarters to regions, and from regional management to front-line staff.

Empowerment cannot be accommodated within the traditional command and control culture. In fact, it offers a fundamental challenge to that culture. Moreover, empowerment does not necessarily transfer administrative tasks and is frequently not accompanied by a formal delegation instrument.

Enabling Factors

The risk of error will also be reduced if due attention is paid to the enabling factors when empowerment is implemented. Those on the front line must be given clear procedural guidelines backed by appropriate training and the information they need to work effectively. As a further safeguard, there should be mechanisms for referring difficult cases for expert assessment and the public should have access to appeal processes.

Collegial decision-making, an emphasis on team effort and open communication should encourage collective rather than individual



Bernard Gorman is Deputy Comptroller General, Financial Management Information and Systems. Prior to this, he was the Assistant Comptroller General responsible for financial and performance reporting to Parliament. He has been with the Office of the Comptroller General since 1980, when he left the Treasury Board Secretariat to join the organization as Director of the Estimates Directorate. Prior to joining Treasury Board, Mr. Gorman worked in a variety of financial positions in the RCMP, Public Works, Health and Welfare, and Consumer and Corporate Affairs. Mr. Gorman holds a diploma in business administration from Algonquin College and a Bachelor of Commerce in economics and public finance from Carleton.



Evelyn Levine is Director of Corporate Affairs and Professional Development in the Office of the Comptroller General, responsible for the overall administration of the organization. She holds a B.A. in sociology and psychology and a Class 1 Diploma in Education from McGill University. She joined the Public Service in 1972 and spent three years with Manpower and Immigration. In 1975, she went to the Public Service Commission, becoming Manager of the Executive and Senior Management Development Programs in 1979. In 1981, she moved to the Office of the Comptroller General in program evaluation and in 1984, after a year at the National Defence College, she returned as Executive Assistant to the Comptroller General, a position she held until 1988 when she became Director of Corporate Management. In 1991, she added professional development to her portfolio of responsibilities.

Enabling Factors in Empowerment

Leadership
- a thorough understanding of management responsibility in an empowered environment
- a supportive and participative management style
- a clear sense of mission and vision of the future
- clear communication of performance expectations

Capability
- appropriate skills, and training and development to enhance those skills
- teamwork that matches ability with the tasks to be performed
- synergy from open consultation, collegial decision making and collaboration

Support
- enough resources, human and financial, for the work load
- systems and technology that enhance performance
- ready access to required information on client needs and on technological opportunities and innovations in service delivery
- good internal and external communications
- responsive support and administrative services with expert backup
- performance monitoring that provides feedback leading to service improvement

Focus
- clear orientation
- clear and meaningful objectives and realistic goals
- clear procedural guidelines
- clear roles and accountability

Motivation
- congruence between personal and organizational goals, based on shared values that will lead to commitment
- involvement in decision making that impacts on job performance and job satisfaction
- flexibility and variety in work structures
- appropriate rewards and recognition
- emphasis on positive, not negative, aspects of performance

judgement and minimize the risk of error. Motivation should lead to a personal commitment to integrity and professionalism on the part of most employees, which should reduce the number of mistakes in the first place, thus eliminating the need for elaborate checks to catch errors. Finally, good communications would keep all employees informed of program changes, further reducing the risk of error. While front line managers would become experts in understanding and responding to the needs of their clients, they need not become experts in administrative detail.

While the delegation of authority is a necessary and important element of empowerment, it goes further, to encompass factors that enable those being empowered to exercise their delegated authority effectively.[2] We shall refer to these as *enabling factors*. Thus:

$$\frac{\textit{delegation of authority} + \textit{enabling factors}}{\textit{empowerment}}$$

What are these enabling factors? Basically, they are factors in the work environment that ensure that those being empowered are appropriately led, capable, well supported, focused and motivated. A partial list appears above.

The spirit of empowerment is reflected in comments like, "they can do that because they have a special working relationship

with their boss" and is fundamentally one of reciprocal trust. Indeed, the concept of empowerment is based on trust. In the words of Peter Block:

> "...we have to believe that people care about the organization, [that] they're committed to its goals and purpose, and [that] their deepest wish is to contribute something meaningful."[3]

Counterproductive Delegation

The distinction between administrative delegation and empowerment is not just academic. Not only is administrative delegation different from empowerment, but *inappropriate administrative delegation can actually undermine empowerment and client service.*

Many managers seem to believe that to empower the front line means that the bulk of authority and administrative responsibility is delegated to those who deal directly with the public. While we do need to move more decision-making power to the front lines, this does not require across-the-board delegation. The manager who wishes to delegate authority needs to distinguish between delegation that supports empowerment and delegation that impedes it.

We are trying to give front-line managers the freedom to respond quickly and effectively to the needs of their clients. The more time they have to focus on this task the better the service they will be able to offer. Administrative delegation that does not contribute usefully to this activity not only detracts from the potential benefits of empowerment but may actually undermine them. Figure 2 shows the impact on client service of delegation that increases both authority and administrative tasks. Increased discretionary authority accompanied by extensive administrative delegation can force a recipient to divert resources to the administrative tasks. The net effect could in the end be disempowering and client service might suffer.

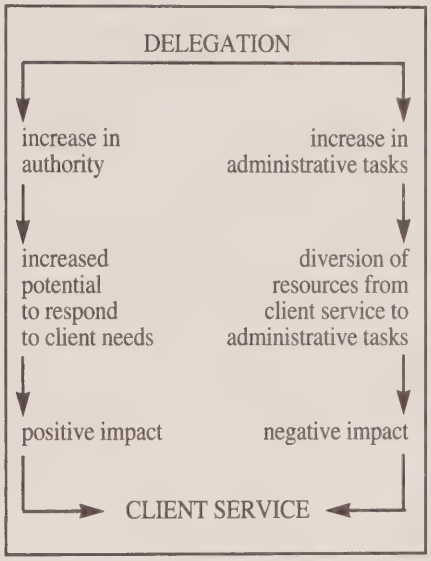


Figure 2: Impact of Delegation

When contemplating delegation we have to consider carefully whether it is real delegation of real authority or merely "feel good" delegation. We sometimes try to reward people by transferring to them just enough power to pick up a pen and join in the departmental signing ceremony. What we should really be doing is giving them the freedom of action, and encouraging the freedom of thought, that they need to deliver better service. Good feedback from clients and the feeling of accomplishment that this brings is the best reward, one that can have a pervasive positive impact on motivation and performance.

We must delegate — and those on the front line should be willing to accept — only those functions that truly empower while recognizing that other, mostly admin-



Robert Little is Assistant Deputy Minister, Finance, Personnel and Administration at Industry, Science and Technology. He holds a B.A. in Economics from the University of New Brunswick and an M.B.A. from the University of Ottawa, and has spent 32 years in the Canadian Forces. In 1985-86, he was seconded to the Privy Council Office, where he participated in the Ministerial Task Force on Program Review as a member of the study teams on procurement and contracting-out policy. He also participated in the study on Common Services commissioned by the Secretary of the Treasury Board. Before joining Industry, Science and Technology in 1989, Major-General Little was Chief of Logistics Doctrine and Operations in the Canadian forces.

istrative, functions may best be carried out by specialists. We have to move away from the idea that it is necessary to "own" every aspect of a service in order to be effective. The emphasis should be on teamwork and collaboration, not on "going it alone." The aim should be to exploit the synergy that flows from the active cooperation of those with different skills.

But there is a potential catch here. If a specialist group does not respond quickly, has a poor understanding of a manager's requirements, or adopts a control mentality, then service to the public might be better served if the front-line unit does the administrative work itself. Support units must treat front-line units as clients, much the way front-line units treat external clients. It follows, then, that internal service groups should also be empowered to serve their clients more responsively and effectively.

Internal service groups and those on the front lines must communicate clearly and they must work together to understand each other's needs, to participate in the design of processes and to support service to the public. These concepts have been spelled out in a Statement of Working Principles.[4] (See below.) Although these principles were developed with the financial management function in mind, they are general enough to apply to any administrative function.

Decentralization

Up to this point we have focused on empowerment and delegation, both of which apply to people. However, these two concepts also have implications for the way in which the Public Service is organized. When viewed from an organizational standpoint, the issue becomes one of decentralization — which is the organizational consequence of delegation. "Delegation is the process and decentralization is the resultant structure …"

(continued on page 63)

Statement of Working Principles in Financial Management

Members of the financial community share with program managers the goal of providing quality government services to the public. The financial community is committed to contributing to the achievement of departmental objectives under Public Service 2000 while ensuring that stewardship responsibilities are also met. To succeed we must:

- ***Be knowledgeable and proactive, by*** knowing and understanding our department's business and being proactive in offering our expertise and assistance.
- ***Educate*** those we work with so that they know how administration works, what the constraints on administrative action are, how it is controlled, who is responsible for what, and what remedies are available to challenge administrative decisions.
- ***Meet expectations*** of those we work with effectively, fairly and quickly by responding to their particular situations within the limits and objectives set by government policy and statute.
- ***Encourage participation*** in the design of processes and recognize that people appreciate being consulted and asked to participate. They want to be involved and share responsibility. Their involvement is needed for us to perform many of our tasks better.
- ***Be accessible*** and available to those we work with and communicate with them in a language which they understand.

Although these principles were developed for the financial management function, they are sufficiently general to be applicable to any centralized administrative function.



Mary Murphy, a graduate of the University of Chicago, worked for the United States Social Security Administration and the University of Pennsylvania before joining Statistics Canada in 1972. In 1976, she transferred to the Treasury Board Secretariat, where she served in various capacities in the Program Branch before becoming the director of its General Government Services Division. Mrs. Murphy was appointed Assistant Deputy Minister of Management Services at Revenue Canada (Taxation) in 1983 and, in 1986, she became Executive Director, Corporate Management at the Public Service Commission. She was also named Secretary General to the Commission in 1989.

THE SERVICE-ORIENTED ORGANIZATION:

USING CI TO GET THERE

by William Pullen

Continuous Improvement (CI) is not a radical top-down strategy; it is not a bold new step into the unknown. It is a series of small changes in work and management practices taking place throughout an organization. It assumes that the people who do the job are the people who know it best, and that they are therefore the best source of ideas for improvement. The process has been called "rapid inch-up" — taking enough tiny steps in enough areas that they aggregate to an overall increase in performance.[1]

The Philosophy of CI

As a system of management, CI is rooted in the Japanese management practice called *Kaizen*. Some Canadian applications have been developed under terms like "Total Quality Management".[2] While applying manufacturing techniques to the public sector has its limits, the idea of CI, and some practices associated with it, can help departments looking for ways to improve service.



Photo by Superstock



William Pullen is a faculty member at the Canadian Centre for Management Development, where he developed its case study program and works in the advanced management program. He is a sessional lecturer at Carleton University and teaches a graduate course in organizational behaviour at the School of Public Administration.

CI focuses on meeting the precise needs of the client. It involves all parts of the organization — finance and administration, personnel, corporate policy, program operations — in ensuring that program delivery units reduce service turnaround and eliminate unnecessary steps, that program design units create programs that are cheap and easy to deliver, and that marketing units understand the precise expectations of the client and feed this back to program design units.

The feedback loops are very short, and managers and staff have the authority and support needed to implement quickly any changes that will improve service. These changes are identified by staff and managers working in problem-solving teams at the point of service delivery, and are immediately implemented. In effect, the organization learns "from the ground up" how to improve service through teamwork and continuous joint problem-solving. Delegation of authority, trust and open communication are all corollaries of the CI approach. And they are all goals of PS 2000, as well.

Results Show
In 1988, the Jacksonville, Florida Naval Aviation Depot won a repair contract in open competition against the private sector to modify 89 aircrafts. The contract was worth an estimated $50 million dollars over five years. Using CI, the depot realized an increase in productivity such that by the 30th aircraft the required man-hours were 40 per cent less than the original estimate.

Quality Progress
October, 1990

While it is practised at all levels in the organization, CI is concentrated at the point of delivery, where the rubber hits the road. If your work team, unit, group, branch or department has a product and a client, you can use CI. If you do not have a product or a client, you probably should not exist.

Using Continuous Improvement
In 1988, the Eastern Region of Chevron USA used CI to identify cost savings and management improvements in its off-shore drill rigs. After training in problem solving and project-monitoring, 35 work teams undertook projects resulting in total yearly savings of $3.45 million, or an average of $163,000 per member of a participating team.

Training Magazine
January 1990

New Departures
Ottawa has a penchant for the big picture and a shaky reputation for managing implementation. We lack practical techniques for implementing Public Service 2000; we are falling back on exhortation, talking a lot about vision, values and cultural change. But vision by itself is not enough to improve service at the counter of the Canada Employment Centre in Gander, Newfoundland. A solid vision of the department's values is useful, but of little

practical help when explaining to someone in a Fishery Office in Campbell River, B.C. why her application takes four weeks to process. There has to be some way of translating vision into reality, of making the values of Public Service 2000 real.

We are moving away from a system relying on fixed standards and toward a system where the standard must keep improving. But the change is not absolute and there remain elements of the old system that are critical for accountability. These elements do not hinder CI and, in fact, may create conditions that make it easier to implement.

At first glance, CI seems to be simply a return to basic problem-solving, but things are different in a continuous improvement system. The traditional approach used a set of rational methods to decide goals. Guided by these, and constrained by available resources, managers then determined a set of operating standards, specified in terms of measurable variables: number of activities, cost, person-years, time, and the like. Meeting standards was the norm and was reinforced by performance rewards. Over time, deviation from the standard or the level of service — high or low — became undesirable and the object of corrective action. In some cases, we lower the standard and accept poorer service in the name of cutbacks or efficiency. This is now unacceptable and we must find a better approach.

The Basic Argument

Under SMS organizational, resource and technological constraints are taken as given. Optimal functioning levels are developed in relation to these and are used as a standard. Opportunities for improvement are seen as limited.

Under CIS, constraints are seen as inefficiencies in the design of the system. The assumption is that current performance can always be improved by creating the proper structure and processes. Through problem-solving, organizations can expose and eliminate weaknesses and incrementally upgrade performance. Opportunities are a given.

Melcher et al.

In contrast, the continuous improvement system assumes that the existing service standard is the basic minimum, and the organization always tries to rise above it. To do so, the organization continually improves its problem-solving capability at all levels, especially at the point where the client interacts with the organization. There are other changes as well: shedding old systems and control mentalities, training staff better, delegating more to front line managers and staff, and communicating faster with senior management and with clients.[3]

Limits in Government

CI includes just-in-time inventory practices, quality circles, preventive maintenance, vendor programs, productivity training programs, and vastly improved management information systems. These concepts all come from manufacturing operations where production runs can be standardized and good management information is available.

Operations analogous to manufacturing are hard to find in the Public Service and, obviously, some CI practices are better left out of government or applied only to services where there is a high degree of consistency. Certain functions — for example data processing — may require greater stability than CI offers. Quality circles are more appropriate to continuous production systems like assembly lines, but they may work in places like a Taxation Data Centre. Preventive maintenance may work in departments with large inventories of physical assets like Transport Canada.

Still, some CI techniques — problem-solving, training, teamwork, feedback and management information — do have wider usefulness. Obviously, there can be no blanket application of the concept. Making informed choices about management techniques and practices has always been part of management and it is even more important under CI.

How does CI work?

Working in a small group, as a work team, employees search for operational problems that hinder better service. They devise a solution and propose it to a manager who has the authority to implement it. Prompt implementation sets a new standard of operation, and ongoing monitoring completes the CI cycle. The search then begins for another problem to solve.

To use CI, departments need a good understanding of the effect of their activities on other operations. Work teams identify

the precise steps involved in delivering a particular service.[4] They get down to specific processes, identifying individuals, precise times, exact resources and clients. Firms practising CI tend to ask, "Why does this happen?" as many as five times, before they get to the root of the problem — and the root may be far removed from where the problem actually becomes visible. Solutions tend to focus on systems rather than on people. Where problems used to be solved by adding resources, CI often redesigns the system. Solutions then migrate to other areas of the organization that have similar problems.

Managing CI

CI asks management to reorient their thinking. Old control standards and systems have to be left behind or modified. The approach is similar to that of Public Service 2000: pushing decision-making authority and accountability as far down the line as possible, designing programs for service and cost, and matching the program with the needs of the customer rather than expanding the number of program variations.[5]

Management must create the working environment within which CI can flourish. Changing performance appraisals and compensation to reward teamwork as much as individual performance is one way of doing so. A manager might also reorganize staff into work teams rather than functional groups; organizing people around a product can improve the delivery of service.

Perhaps the three most important managerial aspects of CI are information, training and delegation. Without good information on how service is being provided, it is hard to manage a continuous improvement system and make informed choices about changes without increasing overall costs. Line managers must therefore get reliable management information that meets their direct needs, such as the ability to trace costs to individual products or services. The development of indicators for CI is essential and some possible ones are shown here.

CI Indicators

Service Rate: Number of service encounters over time.
Service per Person: Number of encounters per staff member.
Service Cost: Salary dollars divided by encounters.
Service Ratio: Cost of service divided by total operating budget.
Service Time: Duration of the service encounter.
Pass Rate: Client satisfaction with the service encounter.
Service Level: How often the service meets the commitment given to the client.

Adapted from Turney & Anderson

Expertise is an important aspect of CI. Companies that practise it hire well-educated staff. They back them with comprehensive and continuous training programs designed to improve analytical and problem-solving skills. Extensive formal and informal job-sharing provides ample opportunity for the cross-fertilization of ideas. Staff in supervisory positions are given additional training in communication and interpersonal skills.

Not much can happen unless people can actually implement solutions to the problems they have identified. Empowerment may have become a tired phrase, but CI will not work unless people have adequate self-esteem, appropriate skills, and awareness of the goals and standards of the organization.[6]

Unless authority is adequately delegated, people will view CI as just another variant of an old game. And with authority must go responsibility and accountability as well. Equally important, however, there must be a visible willingness to let people make mistakes and learn. And that is a central tenet of Public Service 2000, as well — a new openness and confidence — something not consistent with an error-free working environment.

Implementing CI begins when management accepts that it is possible to improve performance at all levels and that everyone has a role to play, focusing on detailed field operations, listening to staff and clients, and then approving and implementing suggestions promptly. While CI is naturally suited to small operations, the results — aggregated across many branches — will produce an overall increase in performance.

Having decided to implement CI, departments could consider "bench-marking" their performance against similar units in other departments, other governments, or the private sector.[7] The normal

performance of similar units elsewhere gives managers a reference point against which to judge performance and quality.

Common Obstacles to CI

- Lack of "felt need" for change.
- Concerns of job loss and lower job status.
- CI is just another fad.
- No delegation and empowerment.
- Rewards tied to individual performance, not team work.
- Changing roles of staff units.
- Lack of understanding of motivation.

Joseph Bonito

There are degrees of use of CI, ranging from simple awareness of the concept, through pilot projects, to a fully integrated approach.[8] Packaged training programs can be bought, the departmental training group can develop a more tailored approach, or people may start implementing the concept at the working level.

The Basic Model

First, the unit needs a clear and shared understanding of the department's mission, the nature of the product, and how work is done to achieve it. This means developing a relatively precise description of who does what to create the product or service. A flow diagram or a cause-and-effect chart can be useful here.

Next, the people involved in a task must be identified. Starting from the client, one works backward, step-by-step, to identify the people, by name, who are involved. The emphasis here is on local operations, finding the five or ten people who make up the chain that delivers the service. There may be some surprises; critical players can be far removed from where their ideas could produce improvements. You will also discover redundant checking or controls.

Individuals involved in a particular service constitute a natural team, which is the basis for CI. They can also form the core of a new organization focused on the client. If these individuals are located in different branches or divisions, creating work teams may lead to restructuring the department, perhaps as a matrix or product-style organization.

Next, the team identifies its clients — the people, by name, who consume the product they produce. This does not have to be a "public" client; staff functions like personnel or finance serve others in the department. The client's expectations are determined as precisely as possible, by exit interviews, market surveys or focus groups. This step is especially important when the service is being changed or modified.

Client expectations are then matched with the existing product, and areas for improvement are identified. Team members assign a priority to these improvements, prepare a costed and well-analyzed proposal for each improvement within existing resource limits, and offer management a set of choices. Approved projects are implemented as quickly as possible. Team members then monitor the performance and initiate another round of problem identification.[9] Throughout this phase, management's responsibility is to help develop linkages between the mission and the work team, remove unnecessary impediments, provide guidance on problem analysis and project development, and reinforce the CI cycle.



Photo by Stephen Marks / The Image Bank

Once CI becomes self-sustaining, managers should reinforce the process where necessary, promote communication within and among groups to share ideas, and recognize and reward the improvements that have been made. As well as developing results-oriented performance measures, managers will want to ensure that solutions favour longer-term solutions that eliminate the root of the problem. Repeatedly asking the question "why does this happen?" will help push the team's analysis to the point where the fundamental issues are exposed.[10]

Improving Competitiveness

In 1984, Windsor Export Supply came under severe competitive pressure to improve operations in coordinating the supply of automotive components. This Ontario company used CI project teams to implement suggestions on improvement. Customer complaints dropped 43 per cent (to less than 1 per cent) and average processing time for freight bills was reduced from 23 days to six.

Interfaces
May-June 1990

Conclusions

When public servants speak of improving service to the public, they also speak of changing how they do their jobs. To be successful, this type of change needs to come from within a person. Yet, the ideas of Public Service 2000 emanate from a corporate world view where large and impersonal change cuts across all departments. The ideals of Public Service 2000 will be most difficult to instill at the point of service delivery, as people cope with yet another exhortation to do more with less, or do it differently. Cynics may say "first IMAA, then Public Service 2000 — what next?" *Unless it is linked to an implementation strategy that is practical and relevant to the front line — to the people who serve Canadians — Public Service 2000 will not take hold.* There are simply too many barriers, too many twists in the road, for it to arrive unaltered or uncorrupted at the goal.

Public Service 2000 needs a simple approach that people can use, an approach that does not require another gut-wrenching change and that is appropriate to their particular situation. CI can be part of the answer. Of course, not all elements of this technique are usable or applicable; some functions may need stability rather than continuous change. But CI has enough attractive features to warrant close scrutiny. It may seem like an overly simple solution or too traditional an approach to what is perceived as a complex problem. But it is really the rediscovery of an old value. Public Service 2000 is largely about people, and CI works with people to help them improve their job.

There are no magic answers to the challenges that confront us. But one thing is sure: service to the public will not be improved by decree; it will be improved only by people coming together to solve common problems and making improvements an inch at a time.

Notes

1 Alex Taylor, "Toyota Keeps Getting Better and Better and Better", *Fortune*, November 19, 1990, page 66.

2 See the report by Carolyn R. Farquar and Catharine G. Johnstone, *Total Quality Management: A Competitive Imperative,* Report 60-90-E, The Conference Board of Canada, October 1990.

3 See Arlyn Melcher, et al., "Standard Maintaining and Continuous-Improvement Systems: Experience and Comparisons", *Interfaces*, May-June 1990, pp 24-40.

4 For other techniques see N.L. Henrick, *Quality, Reliability, and Process Improvement* (1985: 8th ED), Industrial Press, New York, Chapter 22.

5 Peter Turney, and Bruce Anderson, "Accounting for Continuous Improvement" (1989), *Sloan Management Review,* Vol 30, No. 2.

6 A. Bookman, and S. Morgen (Eds.), *Women and the Politics of Empowerment* (1988), Temple University Press, Philadelphia, PA.

7 William Band, "Benchmark Your Performance for Continuous Improvement" (1990), *Sales and Marketing Management in Canada*, Vol 31, No.5, pp 36-38.

8 Joseph G.Bonita, "Motivating Employees for Continuous Improvement — Part 2: Critical Success Factors" (1990), *Production & Inventory Management Review*, Vol. 10, No. 7, pp 24-25.

9 Joseph C. Bowman, and Linn M. Brady, "Dow Chemical Project Makes Continuous Improvement Part of Everyone's Job" (1988), *Industrial Engineering*, Vol 20, No. 8, pp 40-45.

10 See Arlyn Melcher et al., "Standard Maintaining and Continuous-Improvement Systems: Experience and Comparisons", *Interfaces*, May-June 1990, page 33.



Photo by Antonio Luiz Hamdan / The Image Bank

High Performance Organizations:

SHAPING THE VISION

by Neil Quigley

Depending on the person you talk to, or the periodical you are reading, the title of this article might be Self-managing, High-performance Work Systems, Developmental Organizations, or (in a typical manufacturing operation) a Socio-technical System. Empowerment is another label that is becoming more and more fashionable.

From my perspective, all of these labels deal with minor variations of the same generic idea — the pursuit of continuous improvement in organizational effectiveness.

Many organizations regard improving effectiveness as a "one-step" change process. Some even view it as a passing fad or as the program of the day; because "it" is in vogue they feel they must "look like" they are doing "it" — which they often achieve by a simple redefinition, so that whatever they are doing becomes "it". But very little really changes, eventually the organization

Neil Quigley is director of personnel at DuPont Canada Inc., the firm he joined following graduation as a mechanical engineer from St. Francis Xavier and McMaster. His career at DuPont has involved several management positions in Kingston and Maitland. He was appointed Site Manager of the explosives and woven polyolefins operations in North Bay in 1982; four years later, he was transferred to Mississauga where he was appointed director of personnel in 1988.

Adapted from a presentation to the National Human Resources Planning and Employment Equity Annual Meeting in May 1990.

loses faith, and another term or concept is relegated to a minor paragraph in a business or management textbook.

If there is real commitment to the pursuit of improvement then we are clearly not discussing a one-step effort.

Surviving One-step Organizational Change

A favourite approach to implementing a one-step change in an organization's performance is to reduce radically the number of supervisors and managers by eliminating several management levels. In this approach — sometimes implemented over as little as a fortnight — the remaining managers commonly find they are suddenly supervising two to three times the numbers of people they were before. The resulting managerial span effectively reduces the ability of these managers to exercise control-oriented management. No longer are they able to tell their subordinates "what to do" and "how to do it". Consequently, their subordinates find themselves in a "half-managed" or unsupervised mode where they may or may not do the right things, and may or may not do them in the right way. However, effectiveness will apparently have improved because the goal was probably limited to reducing costs to meet a target, and it was achieved by eliminating overhead costs attributable to managerial positions whose "value-adding" contribution was open to debate.

Many organizations survive the short-term trauma associated with this type of introduction to effectiveness improvement. Du Pont Canada did! And like others who survived, we did so because of the positive response of the organization and the high quality of our personnel.

However, another factor also helped us to weather our shift from 11 hierarchical levels to four, five, or (in a few cases) six; we viewed the shift not as a single event but as the beginning of a cultural change aimed at further— and continuous — improvement.

Since 1985, when we made the organizational changes, we have worked long and hard at describing our vision of the new culture we were moving towards and determining how we might make it even more effective. We have learned some wide-ranging and important things from our experience and our reassessment. While it took considerable discussion before clarity emerged, we kept encountering certain words and phrases at every turn, until eventually we drew what we felt was a valid picture of what a high performance organization should look like.

We involved every working unit in the exercise of describing this new organization by asking each to visualize what a world-class operating unit of its type would be like. We enlisted the help of consultants to help both managers and staff to adjust to a self-managed culture within the context of clearly articulated goals. And, as the number of managerial personnel was reduced, the job scope of individuals naturally became broader. It is significant that, while the managerial ranks lost 250 of their original 2500, the number of front-line workers did not decline.

Functional staff became advisors instead of controllers, and only one in 200 of our current employees is a specialist, such as an accountant or a process engineer. The number of overhead functions (personnel, finance, and the like) has gradually been halved. The one function exempted from this systematic reduction of overhead is research and development.



Photo by Lou Jones / The Image Bank

And what, finally, characterizes the high-performance organization? I have grouped the traits common to such organizations under three broad rubrics.

Leadership, Vision, Values
The first component of the high performance organization concerns corporate values and leadership. Strong leadership is essential, concentrating on creating a vision and on developing a winning team. The entire organization must share a commitment to challenging superordinate goals and espouse a set of values and principles that promotes those goals. And that means that all employees must have a hand in describing the organization's goals and values.

Ownership, Participation, Empowerment
The organization needs a broad definition of "the work to be done", to which everyone can refer at any time. Then, each job should be designed so that every individual in the organization makes a meaningful contribution to achieving the goals. Both individuals and team groups must then be given the authority to contribute, according to well understood standards and within clearly defined parameters that are broad enough for everyone to participate fully. And with that authority goes trust. It should not be unusual for a worker to catch a plane and visit a client who is having a problem; in our organization it is common. And the fact that no overtime accrues when an individual is on travel status does not bother the individual, who has been given something far more important. This active participation of all employees will help to develop a sense of ownership and a stake in how the organization fares in its business milieu.

Teams, Support, Continuous Improvement
While valuing the contribution of the individual, everyone in the organization must also be committed to a team approach to the work to be accomplished. Because responsibility rests in the hands of each employee, systems, processes and organizational structures that support commitment and employee autonomy must be put in place to ensure that everyone pulls in the same direction and that no parts of the organization work at cross purposes. Teams become more self-reliant, often doing ongoing maintenance and minor repairs themselves.

Finally, of course, managers and staff alike must be strongly committed to the idea of continuously improving the way they serve their clients and customers. Commitment to standards and goals requires employees capable of exercising sound judgement. For that to happen, the organization must be committed to developing the potential of all employees — giving everyone room to learn.

There are many, many source books of ideas on this subject. One I found particularly helpful is a recent paperback entitled, "ZAPP!" by Bill Byham. In very easy-to-read fashion it describes, in story form, most of these concepts in action. What I suggest from our experience in organizational change is that small groups of managers and professionals discuss in an organized fashion with peers and colleagues how things are today and how they might be if their concept of an ideal corporate world existed. Then examine the strengths and weaknesses of the leadership that exists. And finally, picture the organization ten years in the future. From that it is possible to derive a simple directional statement and a list of areas that need improvement from which key goals can be developed.

WHETHER ANYTHING DELIBERATE IS DONE OR NOT, EVERY ORGANIZATION WILL BE DIFFERENT IN THE FUTURE — BUT WILL IT BE DIFFERENT IN THE RIGHT WAY?

After that, it is a matter of procuring the resources and expertise to help all employees make the transition, implementing the necessary changes in which all have a stake — and, most importantly, putting in place the recognition and reward practices that will reinforce the new corporate culture.

Whether anything deliberate is done or not, every organization *will* be different in the future — but will it be different in the right ways? What do you need to do to steer the inevitable change in the direction of your vision?

Most important, what will you have done to facilitate the development of your vision?

SERVICE QUALITY:

IN THE EYES OF THE BEHOLDER

by Doreen Mullins



Doreen Mullins is Visiting Associate Professor at the University of Victoria's School of Public Administration, where she went on secondment from the Department of Indian Affairs and Northern Development to help establish a new university program, the Administration of Aboriginal Governments Certificate Program. Ms. Mullins has held several senior positions with DIAND in Vancouver, and has also spent several years at the Canadian International Development Agency managing development programs in South East Asia and East Africa.

For Indian and Northern Affairs (DIAND), a department held in high regard by neither the public nor its clients, improving client service is a complicated challenge. Not only is the department constrained by out-of-date legislation, it is also hampered by a tradition of intricate, control-oriented regulations and procedures. Yet improving the quality of our services has become a focus of conversation among staff and a reality in many parts of the organization.

A year ago, the Deputy Minister launched a comprehensive management improvement program, which included the formation of a Deputy's Council for Change that involved staff from all levels of the department; the creation of ten task forces to examine and recommend changes in everything from internal communications to the department's mission and values; and the issuing of a challenge to develop quality of service experiments in all organizational units.

Senior managers and their staff were asked to choose one of their services and to rethink its delivery from the client's point of view. Proposed experiments were to achieve three things: make a visible and permanent change in the quality of the service, produce a learning experience that could be replicated elsewhere, and demonstrate clear management commitment to making concrete changes based on staff suggestions. We also wished to see whether the theories on service excellence one encounters in the management literature have practical application in a traditional line department.

Over 25 separate experiments have been launched. Many resulted from issues raised by the Deputy's Council for Change; some arose from recurring client complaints. Most, however, were developed from staff suggestions for improving efficiency.

Seventy per cent of the experiments are directed at service improvements for the Indians and Northerners, the department's prime clients. The remainder are targetted at improving specific services to the general public and to the ministers and at promoting more responsive internal support services.

What about the experiments themselves? Many are aimed at improving lengthy and cumbersome approval processes — streamlining the Order-in-Council approval for transfers of land ownership, simplifying the contracting for services, and reducing the paper burden for both the department and bands when amending financial arrangements. Others focus on making services more accessible and friendlier while creating a fundamental change in the behaviour and operations within organizational units. A significant improvement in the quality of service is already evident in five of the experiments.

Streamlining Contract Services

Many of the experiments are long term, but several have already produced results. Perhaps the most successful and visible of these is Northern Affairs' experiment to simplify contracting for emergency firefighting services in the Yukon. Until the summer of 1990, project officers initiated all contracts verbally in the field. They were subsequently authorized in writing by the Regional Director General. As one might expect, contractors and the department frequently disagreed over the nature of the initial verbal agreement and payments were delayed while the disputes were resolved. The Yukon Region set out to simplify procedures, delegate contract authority to field officers, reduce the number of disagreements and speed up payment to contractors.

By early fall the results were in. For the first time, the Director of Finance found he was not involved in a single dispute. Payments for 67 of 70 contracts were made by September 30, compared to the previous year when many invoices were paid as late as December. And as a result of simple delegation, the error rate was reduced and administrative staff reported spending significantly less time processing contracts.

Joe Ganske, the Regional Director General, commented, "The experiment has had real positive benefits in increased morale. Because of the success, staff have come up with all kinds of ideas for other changes we can make in our service delivery. And perhaps the most important result has been an improved ability to get on with the real task of fighting fires."

Simplifying Financial Arrangements

Saskatchewan and Ontario regional offices sought to improve the approval and processing of financial arrangements with bands and tribal councils.

Saskatchewan's "Amendment Plus" experiment involved 35 band and tribal councils in developing a simplified process for increasing the volume and price of ongoing education and social services. The idea is to reduce the number of formal amendments required for funding arrangements, shorten the processing time, and improve the cost-effectiveness for the client and for the department.

It requires substantial work for a band, located far from departmental offices, to develop the documentation



Photo by Mark Tomalty / Masterfile

for an amendment and to have it executed by the department. Under the experimental procedures, staff now advise the band by sending "notices" whenever additional funds are passed on to them by adjusting the band's monthly cash flow. Once a year, in March, staff will reconcile all "notices" and prepare one formal amendment for execution with the recipient. In 1989/90 there were a total of 1,800 amendments signed in Saskatchewan; in 1990/91 we expect a reduction of about one-third, and in 1992 — when the changes will have been in place for a full fiscal year — there should be fewer than 700 amendments, a 60-percent reduction.

Both clients and staff are pleased with the results. For the bands involved, it elimi--nates the need and expense of holding a meeting and calling in councillors. It saves departmental staff time and paper. And best of all, it is fast. Funds can be transferred quickly simply by adjusting cash flows. How much faster is the process? From the evidence to date, there is a saving of about three weeks for each adjustment, representing the time that would normally have been spent by the department in drawing up the agreement and mailing or delivering it, by the band in ratifying or processing it, and by the department again in receiving and processing the signed agreement.

The Ontario Region focussed its service quality experiment on the Alternative Funding Arrangements (AFA), the department's most flexible type of financial arrangements, which allow bands to design programs to meet individual community priorities. The region's objective was to make it easier for bands to enter into these arrangements. Traditionally, a complex approval process required all program areas to sign off on band management assessments, entry conditions, budget allotments and agreement clauses. The time between an indication of interest in AFA and a signed agreement stretched into months. The problem was clear. Only a handful of client organizations operated under these flexible arrangements in Ontario Region — despite the fact that Treasury Board had delegated authority to the department in 1966.

The region set up focus groups to find out how clients perceived service, reviewed current procedures, formed a quality circle pilot project, simplified the eligibility criteria for AFA, and delegated authority and responsibility to the field level. The results to date indicate that AFA operations within the region have become more service oriented and the time it takes to process new agreements has been cut. The record to date is 30 days. We estimate that 17 new AFA agreements will be signed during 1990/91, compared to seven in 1989/90.

A Client-First Focus

In Yellowknife, the Northern Affairs' Mining Lands Division looked at ways to change their image as a reactive regulatory body to a "client-first" unit. The staff determined to become proactive rather than wait to react to problems created by lapsed mining claims. Staff began advising mining companies that their claims were about to lapse and told them the parts of the Canada Mining Regulations that would provide relief. In the course of contacting clients by telephone and letter, staff became aware of other service problems and have initiated further improvements, including a handout listing the common errors and omissions made on applications and reports.

Dave Nutter, Director, Minerals and Economic Analysis, commented: "My initial feeling was that this project should not be elevated to the status of a "Quality of Service Experiment" — rather, it was simply part of the job. However, the experiment process did provide the impetus for us to do the job, and has led to far more cordial working relationships with clients on all fronts. As manager, I consider the improved staff morale within the Mining Lands Division to be the most significant and important benefit of the experiment."

And finally, in B.C. Region, the education program staff, using the Total Quality Management approach, is working at completely changing their way of doing business with their clients — Indian leaders, other government agencies, other DIAND staff and their co-workers in the unit.

By soliciting views from all their clients and during the course of a staff retreat to generate ideas, the group identified eight large service issues. To ensure that signs of change were visible immediately, the employees created a more friendly reception area, hung eye-catching bulletin boards, reorganized their telephone answering system and — led by the Director's example — established a two-day turnaround time for incoming written enquiries and same-day response for telephone calls.

Within a month, Ed John, Chief Councillor of the T'lazet'en Nations in northern British Columbia, wrote to the Director about the new service: "Your response was quick and positive. I'm amazed at the speed with which bureaucracy can work sometimes. Thanks for the quick reply."

Clients also said better service meant faster processing of payments, clearer procedures, more accessible in-service training sessions, and greater consistency in meeting database deadlines. In response, staff initiated a series of "Red Memos" for band staff, giving critical dates and simplified procedures; held information sessions at times and places convenient for clients; and, streamlined procedures to speed up payments and meet database deadlines. And to complete the circle, regional staff publish a one-page newsletter that asks how they are doing, outlines what feedback they have had, and advises readers what they are doing about client complaints.

Client reaction to the changed operations has generally been positive. Sandra John from Fountain Band summed up her impression of the community information sessions held: "It took all the mystery out of how the department works. There was a feeling of cooperation, not confrontation".

What Have We Learned from the Experiments?

The experiments have been running about ten months and we can now make some preliminary observations.

First, *the most successful experiments had visible and ongoing senior management commitment to the process.* The experiments described here involve managers who set personal examples that service to the public matters and provided constant reinforcement, redefinition and support to the experiment.

Second, *delegation to the field does work.* Staff no longer accept as immutable those rules that run counter to efficient service delivery. They continue to present cases for additional delegation to the Deputy Minister, who has demonstrated flexibility and support for changes the staff propose.

THE EXPERIMENTS DESCRIBED HERE INVOLVE MANAGERS WHO SET PERSONAL EXAMPLES THAT SERVICE TO THE PUBLIC MATTERS AND PROVIDED CONSTANT REINFORCEMENT, REDEFINITION AND SUPPORT TO THE EXPERIMENT.

Third, *the results can be replicated.* None of the changes are revolutionary. The Yukon experience in contract services is applicable in Ontario; Saskatchewan's "Amendment Plus" will be implemented by other regions; the concept of continual improvement has been adopted in Manitoba and at headquarters.

Fourth, *there is hidden potential in staff everywhere in the organization.* Launching the experiments served as a catalyst for creativity. Staff are continuing to suggest improvements.

Fifth, *as one of the most important side benefits, management and staff are taking a hard look at who our clients are, what services we should offer and what constitutes a quality service.* We are a department that provides service primarily through third parties; we must therefore focus on our transactions with client organizations who, in turn, deliver services to band members or northern residents.

Sixth, all managers and staff involved agree *the most important results were improved staff morale, client satisfaction, and the realization that everyone in the organization can improve the quality of the service they deliver.* Focussing attention on service delivery from the client's point of view highlighted the lapses in quality.

Where Do We Go from Here?

We have completed about a year of quality service experiments. One thing we have discovered is that experiments aimed at changing processes within a unit and those that did not depend on assistance, resources or authority from other parts of the organization fared best. What we need to do now is put a framework around these isolated experiences, integrate what we have learned with other parts of the management improvement process, and ensure that the concept of service becomes part of the structure and operation throughout the department. It is now the responsibility of all — from managers through to the Deputy Minister — to provide the leadership necessary to build and maintain a service culture in which both quality of service and the initiative to search continually for service improvements permeates all levels of the organization.

Dear Manager:

It's hard to believe that this is our sixth issue of *Manager's Magazine*. We have been publishing now for more than two years — time, I think, to have become established as a publication.

Time, also, to ask you how we are doing.

When *Manager's Magazine* was launched, there were magazines available that discussed management. There were also journals that discussed public administration — usually from an academic perspective. But we felt that there was a place for a publication that discussed the practical topics and the issues of professional interest to those who manage the federal public service day by day. Consequently, we intended *Manager's Magazine* to be first of all a publication *by* public service managers *for* public service managers, drawing editorial content on the group most knowledgeable about public service — the managers of the federal public service. While members of the academic community and consulting professionals are welcome in our pages (they can often add a valuable dimension to the debate), the key resource for a publication that discusses public sector management is the practitioners themselves. We look to you for articles of practical value — first-hand experience with management methods that have worked for you or a hands-on description of implementing a new approach.

Now we need to hear from you. I know how difficult it is to find time in the average hectic day to order one's thoughts and compose a letter. To make it as easy as possible, we designed a short survey that we think covers the main points of interest — with space for any personal comments you want to make. Our tests show that, except for personal observations, it takes, on average, eight minutes to complete the questionnaire. So, you see, it's as brief as we could make it, in the hope that you'll take the time right now to check off your preferences and give us the feedback we need to make the editorial content as useful to you as possible.

Thank you for your cooperation.

Yours sincerely,



Jean-Pierre Villeneuve
Editor in Chief

Readership Survey

Fill out and mail your questionnaire today.

1. Do you read
   - ❒ all of *Manager's Magazine*
   - ❒ more than half
   - ❒ less than half
   - ❒ none?

2. What do you like to see in *Manager's Magazine*?

	more	less	about right
a) discussion/opinions about issues and policy	❒	❒	❒
b) ideas for action	❒	❒	❒
c) new organizational structures/downsizing	❒	❒	❒
d) administrative information about the Management Category	❒	❒	❒
d) human resources management	❒	❒	❒
e) quality of service	❒	❒	❒
f) general interest/light reading	❒	❒	❒
g) case studies	❒	❒	❒
h) first-hand accounts	❒	❒	❒
i) management techniques	❒	❒	❒
j) book reviews	❒	❒	❒

3. Do you read the editorial ❒ always ❒ usually ❒ sometimes ❒ never?

4. Do you read the Viewpoint ❒ alway ❒ usually ❒ sometimes ❒ never?

5. **In this issue**, which item(s) did you find

   most valuable_____

   least interesting?_____

6. What articles or topics would you like to see in future issues?

   - _____
   - _____
   - _____
   - _____

7. What do you think of	excellent	good	fair	poor
the magazine as a whole	❒	❒	❒	❒
the writing style	❒	❒	❒	❒
the format?	❒	❒	❒	❒

8. Each issue contains about 12 articles. Would you like to see
   - ❒ more
   - ❒ fewer
   - ❒ the same?

9. Do you
   - ❒ receive your own copy of *Manager's Magazine*
   - ❒ share an office circulation copy
   - ❒ borrow a copy from the library?

10. Do you
    - ❒ keep your copy for reference
    - ❒ share it with your staff
    - ❒ throw it out when finished?

11. Have you any overall comments?

_____

_____

_____

_____

Business Reply Mail

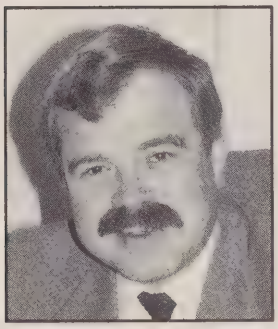
No postage stamp necessary if mailed in Canada.
Postage will be paid by:



Manager's Magazine
577 Somerset Street West
Ottawa, Ontario
K1R 9Z9

APPRAISING THE BOSS:

ONE MANAGER'S EXPERIENCE



Tim Garrard is on exchange from Industry, Science and Technology Canada to its Australian counterpart, the Department of Industry, Technology and Commerce, where he manages its Service Industry Branch. Prior to leaving ISTC in April 1991, he was Director General of the Aerospace, Defence and Industrial Benefits Branch, and in previous positions in ISTC, he managed groups responsible for the electronics sector and for special projects. Before joining ISTC in 1982, he worked in the Ministry of State for Economic Development and in the Department of Finance. Mr. Garrard has post-graduate degrees in chemistry and public administration from Queen's University, and has attended the Program for Management Development at Harvard Business School.

by Tim Garrard

In 1989, our branch in Industry, Science and Technology Canada (ISTC) introduced a process by which all staff — officers, support staff and managers — conducted an appraisal of how their bosses were performing on the job. Despite our trepidation, the process turned out to be positive and useful for almost everybody, and so we repeated it in 1990. We will do so again sometime in 1991.

The idea of reverse appraisal, or *Upward Feedback* as the particular appraisal system we use is called, has since attracted some interest in the Public Service. In Public Service 2000, the Task Force on Workforce Adaptiveness said:

> "For all members of the Executive Category, and starting with the Deputy Minister, the views of subordinates on the quality of leadership supplied over the appraisal period should be taken into account by those responsible for the evaluation."

Other groups in government are already responding. A number of other branches at ISTC are starting to use *Upward Feedback*, and a department-wide reverse appraisal system for senior executives has been introduced in Indian and Northern Affairs. We have discovered that a number of private companies have also institutionalized reverse appraisal systems.

This article tells why we instituted such a system, and describes some of the things we learned for the benefit of other managers considering reverse appraisal.

Why Reverse Appraisal?

Reverse appraisal as the term is used here refers to a **systematic** process of appraisal in which all supervisor-subordinate relationships in the group are canvassed. It includes **feedback** — subordinates as well as supervisors get to find out what the results were — on management **performance**, by which I mean on-the-job performance, not whether the manager has "leadership potential" or is a nice person.

The idea of conducting a reverse appraisal emerged around our branch management table in early 1989. We were interested in

Illustration by Peter A. Simon / Masterfile

finding a way to get better at what we do, to get some reaction to our efforts, and to inculcate a sense of participative management and collective responsibility for performance and results that we felt would help us improve service to our clients.

EACH OF US HELD THE PLANNED FEEDBACK SESSIONS WITH THE GROUPS THAT APPRAISED US, DISCLOSED THE RAW RESULTS, EXPLAINED WHAT WE FELT THE RESULTS MEANT, AND DISCUSSED WHAT WE INTENDED TO DO AS A RESULT.

We decided to proceed, and announced the initiative to the troops (after a clear consensus had emerged in our management group). As the Director General, I declared my own enthusiasm for the idea, but tried to listen hard for signs of particular anxiety or dissent, because I felt that reverse appraisal would be too threatening to introduce by edict unless the managers who would be affected had bought into the idea. When I did not hear of any disagreement or discomfort, we proceeded.

How Reverse Appraisal Works

We began by setting some ground rules. First, we postponed the process until the fall of 1989, to avoid entangling it with normal performance appraisals. To reassure any still-reluctant managers, anyone could opt out at any point. Not surprisingly, given the prospect of pressure from peers and subordinates, none chose to do so. We also set the rule that results would not be used to substantiate any assessments made in subsequent normal performance appraisals.

We elected to purchase a packaged reverse appraisal plan, and chose the *Upward Feedback* system used and marketed by Atomic Energy of Canada Limited. For a very reasonable fee, AECL handled briefings, collected and analysed questionnaires, issued the results, and provided advice. We were completely satisfied. (If you are interested, contact Larry Schruder, AECL Chalk River, (613) 584-3311, Ext. 4430.)

Each of the 130 individuals in our branch was asked to complete an appraisal questionnaire, consisting of 40 multiple-choice questions plus comments. Typical questions were: "Does my supervisor delegate tasks that are appropriate to my responsibilities?" or "Does he/she show respect to his/her employees?" Responders could choose an answer from 1 ("very poor") to 5 ("very good"). The questionnaires — unsigned to preserve anonymity — were returned to AECL in sealed envelopes for collation.

We conducted the reverse appraisal for immediate superiors and for the manager at the next level up. As we have three levels of management, officers and support staff evaluated their managers and directors, the managers appraised their directors and the director general, while the directors appraised only the director general. We stopped at the director general level simply because *Upward Feedback* was a branch initiative. Recently, however, our assistant deputy minister has introduced the process for his own management team, so next year another level will be available in 1992.

Results, pooled and averaged for all employees with the same reporting relationship, were returned by AECL to each manager on a confidential basis. What happened next was optional, because of the ground rule that all aspects of *Upward Feedback* would be voluntary. Generally, though, each of us held the planned feedback sessions with the groups that appraised us, disclosed the raw results, explained what we felt the results meant, and discussed what we intended to do as a result. It was a common perception that these sessions — often wide-ranging and candid — were the best part of the reverse appraisal process. The final step was for managers to hold a similar session with their own bosses, revealing their own appraisals and discussing the implications.

The Good Things

Our branch managers concluded that *Upward Feedback* was both positive and useful. This from several perspectives.

From the outset, our principal motivation had been to build a spirit of shared ownership of goals and results among all our staff. We hoped that a reverse appraisal process would show that our own performance as managers was something in which our people held some ownership — at least to the point of being allowed the chance to comment and receive feedback on it.

The fact that managers felt generally good about the constructiveness of the comments they received (although some were bruised) and that staff seemed glad (if, initially, somewhat surprised) to be asked, was consistent with the spirit we were seeking. Most of us feel that we are moving in the direction we intended. Probably, *Upward Feedback* is helping.

Did it help managers individually to correct defects in their performance? I cannot honestly say that I witnessed any conversions. Collectively, though, the average *Upward Feedback* scores across our branch went up by .24 points between 1989 and 1990, so our staff apparently believe that we are getting better.

For myself, my own results showed aspects of my managerial personality about which I was generally aware, but the distribution of emphasis was revealing. Furthermore, the different groups reporting directly or indirectly to me saw me in significantly different lights, which led me to think long and hard about how I deal with people. I have changed — or at least tried to change — some of the things that I do, but I cannot say that I am a different person.

Officers and support staff were positive. I formed the impression that by showing them that they were empowered to comment upon branch performance, they have come to feel that they are also responsible to a degree for speaking out. This is healthy.

REVERSE APPRAISAL IS A THREATENING PROSPECT FOR MANAGERS, SO INVEST TIME IN TALKING THROUGH WHETHER YOUR MANAGEMENT GROUP IS COMFORTABLE AND WILLING.

Some Not-So-Good Things

These basically positive comments about our experience with reverse appraisal should be tempered with a few cautionary observations. The response rate by staff in our branch fell in 1990, compared to 1989, and most of us detected a lower level of interest. This suggests that gains will not increase at the same rate, and that *Upward Feedback* is no panacea.

Some of our managers believe that *Upward Feedback* encourages managers to strive to be popular rather than effective. Personally, I believe that most people would see through anyone who tried to curry favour at the cost of performance. Still, the fact that some managers believe this is a plausible thing to do is cause for concern.

Some Caveats and Considerations

Should your group be considering a reverse appraisal process for yourselves, there are some issues you might think about. Ask yourself what you are trying to accomplish. Is it evaluation? An input to performance appraisal, as one PS 2000 recommendation seems to be contemplating? Or is it feedback — which was our intent? There is a big difference, and it will influence how all the actors approach the exercise.

Reverse appraisal is a threatening prospect for managers, so invest time in talking through whether your management group is comfortable and willing. Imposing a system by management fiat could be counter-productive, especially if, for some reason, the organization affected is troubled.

Make sure that the questionnaires and results will be handled with complete confidentiality, and that everybody knows it. AECL found that individuals' fears that their appraisal would be disclosed to their supervisor was a major staff concern.

And finally, take time to talk through the results with your subordinates. These sessions will be the biggest payoff for them, and should be very insightful for you.

CULTIVATING LOYALTY:

TEN STEPS TO A SUPPORTIVE WORKPLACE

By Carol Kinsey Goman

In these days of turmoil and uncertainty, do employees want to be loyal? Does dwindling loyalty have an impact on the "bottom line"? Can your management efforts make a crucial difference? The answer is **yes!**

The years leading up to the turn of the century will contain more change, complexity and competition than our organizations have ever faced. To meet the challenge of an uncertain economy and greater global competition, we need to engage the spirit and creative energy of our workforce. We need their commitment and loyalty. Yet the last decade has seen a weakening of the bonds of trust between companies and workers.

The traditional view of loyalty no longer applies. Changes in the business world and in the workforce require a different approach. Workers can no longer expect lifetime, or even long-term employment. Nor can they expect stability. Change has become a fac of corporate life to be accepted and dealt with by everyone. Employers, on the other hand, are encountering a far more mobile work force, with a different

"A new kind of corporate loyalty, grounded in honesty and mutual respect between worker and management, will mark the progressive company in the 1990s. " This article is condensed from the author's book The Loyalty Factor *(Master Media 1991).*

Illustration by Andre J. Lito / The Image Bank

set of values from those of the previous generation. Employees today no longer believe that top management will guide their career progression; they are creating their own career paths and, in many instances, consider job-hopping a normal route to professional success.

Yet opportunities abound for those organizations who take the initiative in creating compelling and realistic guidelines for mutual loyalty in the workplace. But it requires a new definition of employee loyalty and new expectations on the part of workers as well as on the part of top managers.

The Principles of Loyalty

The foundation for rebuilding organizational loyalty rests on three principles:

- *Loyalty begins when one party genuinely cares about another.* It starts with a sincere intent to do your best on someone else's behalf. To obtain ongoing loyalty, participants must believe that each party has a genuine concern for the well-being of the other.
- *For loyalty to flourish, it must be mutual and perceived as mutual.* One-sided loyalty is doomed to eventual failure. People seek relationships in and of work in which they can find equity. It is therefore important to express loyalty in ways that are mutual and meaningful to the recipients.
- *People have multiple loyalties which may compete or complement each other.* In addition to organizational loyalty, employees today are juggling many other important loyalties that must be considered and, if possible, positioned to support each other.

In many companies, loyalty is latent and undernourished. With a foundation of these principles firmly in place and the following ten steps for rebuilding organizational loyalty, you can build a structure that will help support and reinforce a "new loyalty" based on today's workplace realities and built around shared values and opportunities.

Set realistic expectations for expressions of loyalty. Loyalty has two dimensions: the internal or emotional level and the external, behavioural aspect. Internally, loyalty is a feeling of caring, commitment, attachment and bonding. Externally, loyalty may be expressed in a variety of ways. The first step in rebuilding loyalty is to stay focused on its internal component and understand that there is no one single way to display it.

For example, 20 years ago, the "company man" showed his loyalty by obeying orders and never questioning corporate decisions. Loyal employees moved when the company said "move" and stayed when told to stay. Employees today have a different concept of loyal behaviour. When I asked 1000 people in the American workforce how they displayed loyalty to their companies, I heard replies that ranged from "quality in daily performance" to a willingness to "go the extra mile" for their boss or



Carol Goman, Ph.D., is President of Kinsey Consulting Services of Berkeley, California, and is widely recognized as an expert on the subject of organizational loyalty. She is the author of The Loyalty Factor, *from which this article was condensed.*

organization. Many said that they showed their loyalty by being more willing to speak up and offer criticism and advice.

To clarify expectations of loyal behaviour, begin with candid discussions of the rights and responsibilities of both employee and employer.

Have a mission that matters. People work in big enterprises not only out of necessity or in the search for financial security, but also to be a part of something more significant than themselves. This urge to join and to contribute to an organized force rests on the belief that greater things can be accomplished collectively than by any single individual. An organization's mission gives employees a focal point around which they can channel their energies and imparts meaning to day-to-day work.

Employees want to believe that what they and the organization do makes a difference. To give people a sense of importance, pride and purpose in their work, make sure they understand what the organization stands for, what it is trying to accomplish and where it is heading. Show people how their efforts make a difference. Let them see how their roles contribute to the function of the organization and to the fulfillment of its overall purpose.

Be value-driven. Respect for individuals, ethical conduct, integrity, objectivity and commitment to excellence — these are values with which we can all identify. When an organization's values reflect those of the workforce, pride in the company breeds employee loyalty.

It is crucial for values to be communicated regularly, in a consistent manner, and that they be reinforced in all interactions between all levels of the organization. Values can act as guidelines for a statement of organizational ethics, a management style that models those principles, and practices and procedures that reflect the essence of important values.

EMPLOYEES WHO THINK THAT MANAGEMENT IS DOING A GOOD JOB OF RUNNING THE ORGANIZATION ARE MORE LIKELY TO IDENTIFY WITH ORGANIZATIONAL GOALS.

Pay attention to the equity factor. A close look at the psychology of relationships reveals that most individuals try to keep a mental balance between what they contribute to a relationship and what they get out of it. When employees believe that they are putting more into an organization than they are getting back, or when they do not perceive equitable treatment on the job, they may try to restore balance by cutting back on work production, quitting, or even active sabotage.

Employees want to be compensated commensurate with other workers in similar jobs. Management can alleviate undue employee concern by publishing pay rates and bonuses and comparing them to the industry average. Flexible benefits or "cafeteria" benefits appeal to a diversified work force by allowing employees to choose from equal options to meet their individual needs.

Keep employees informed. The process of informing employees begins before they are hired. It is important to portray job requirements accurately — with both the positive and the negative aspects presented — and to portray the culture of the organization as well as its policies and procedures. The more accurate a person's expectations of a new situation, the more likely it is that the person will feel satisfied after experiencing the realities of the situation.

Another crucial factor in developing loyalty is the employees' belief in management's effectiveness. Employees who think that management is doing a good job of running the organization are more likely to identify with organizational goals. Research shows that this belief is heavily influenced by the dependability and credibility of management's communication practices. Clearly, effective communication channels are vital to employee commitment.

Make a strong commitment to employee development. Attracting and retaining today's most valued employees requires an investment in their personal and

professional development: matching the right people with the right positions, making job-related tasks challenging, and offering workers educational opportunities to update and broaden current skills. Training and experience can make a person more employable in the future marketplace. Since job security itself is uncertain, the acquisition of new skills can be an important ingredient in another kind of security — employability.

Beyond the development of work-related skills, there are services designed to help employees lead satisfying lives outside of the work environment. These services may include psychological counselling, drug and alcohol rehabilitation, day care centres, and fitness facilities. It is interesting to note that when an organization adopts these programs it not only realizes a stronger allegiance among its employees, it also experiences a saving in medical costs and worker compensation claims.

Include employees in the problem-solving process. Today's workers want a voice in the decisions that affect them. Giving employees control over their work-related activities requires a new set of management skills that include delegating, supporting, coaching, and facilitating.

It is part of human nature to feel loyalty to that which one creates. Tapping the creativity of employees requires more than putting up a suggestion box. Employees need to be coached in making suggestions: they need to learn how to go beyond pointing out flaws to offering constructive advice. They also need to be exposed to the criteria that upper management use when examining ideas. They need to be educated when they fail and rewarded for their efforts when they succeed. Above all, they need to see some of their ideas implemented.

PEOPLE TODAY WANT TO BE TREATED AS INDIVIDUALS: LISTENED TO, RESPECTED, TRUSTED AND THANKED. THEY WANT TO KNOW THAT THEIR CONCERNS HAVE BEEN CONSIDERED AS AN IMPORTANT PART OF ALL MANAGEMENT DECISIONS.

Acknowledge the contribution of all employees. When employees today speak of "recognition", they are referring to more than the annual awards dinner. They're talking about ongoing acknowledgement of their contributions to the organization. One management challenge for this decade is to find more ways to give workers personal, visible, and sincere acknowledgement. People today want to be treated as individuals: listened to, respected, trusted and thanked. They want to know that their concerns have been considered as an important part of all management decisions.

Help people to "stack" loyalties. People have multiple loyalties — loyalties to self and to family as well as those to professional standards and ethics. Employees may develop loyal work relationships with bosses, customers, co-workers and the union. Loyalty may be expressed toward a particular department or project. When loyalty to the company conflicts with other personally important loyalties, employees may become stressed and unhappy. When organizational loyalty is seen as supportive of other personal values, it is doubly strengthened. The organization cannot expect an individual to make great sacrifices at personal expense. The successful approach is one that presents the achievement of personal and organizational goals as mutually reinforcing.

Realize that rebuilding organizational loyalty is your responsibility. I once interviewed the top executive of a multinational organization. He said that loyalty is developed over time and built or destroyed every day. "Consideration for employees must be shown in every decision and action. It requires constant vigilance and must be one of the top priorities of any CEO."

When I spoke with middle managers, I was told that developing loyalty between them and their subordinates is a key part of their management success. "I will go to the wall for my people and they know it. I also know they will do the same for me."

I also found that employees, unhappy in current positions, vowed to make loyalty their first concern in looking for new jobs. "I will never again work where I cannot be 100 per cent loyal."

WORK-BASED LEARNING:

UNLEASHING INDIVIDUAL POTENTIAL



Bruce Dodge is chief of training and human resource planning with the Canadian Parks Service, Atlantic Region and a research fellow at the School of Public Administration at Dalhousie University. He holds several degrees — a B.A., a Bachelor of Education and a Master of Education — and has had extensive experience with personnel management in the public sector. Mr. Dodge was also a research associate at the Canadian Centre for Management Development where he investigated learning in an organizational setting.



Illustration by Robert Tinney / Masterfile

by R. Bruce Dodge

Today, it is no longer reasonable to assume that employees can meet the changing needs of the organization over time without learning new skills. Maintaining a dynamic and effective organization will therefore require deliberate action. Relying on people to

Based on Learning in an Organizational Setting: The Public Service Context. *The complete report is available from the Documentation Service, Canadian Centre for Management Development.*

"pick up" what they need to know is no longer a winning strategy — if, indeed, it ever was.

But employees need not necessarily spend a lot of time in a formal classroom setting; in fact, the classroom may not even be the most effective place for staff training. *Formal learning*, characterized by a classroom setting with a teacher directing proceedings, is familiar to all of us from primary and secondary school days. *Informal learning*, while deliberate, does not take place in a classroom; the relationship between the learner and the resource people is less structured and control of the process shifts towards the learner. *Incidental learning* encompasses those unplanned situations that add to one's useful knowledge, skills or competence. The ideal approach to employee training and development seems to lie in integrating the useful aspects of each of these into a comprehensive strategy directed towards the needs of both the individual and the organization.

When learning is sponsored by the organization, it traditionally focuses on identifying and alleviating deficiencies in skills. In times of rapid change, it is not enough to await the appearance of weaknesses in current performance before planning employee development. A new approach is needed, shifting the primary responsibility onto the individual employee, and seeking to uncover the areas where the individual's needs and objectives converge with those of the organization. Where this convergence occurs, the organization has a vested interest in facilitating the employee's development.

The Adult Learner

The adult learner is different from the child learner. Since adults see themselves as responsible for their own lives, it follows that the learning situation for adults will be different. Unlike school-based learning — which is sponsored, mandatory and aimed at preparation for life — adult learning is normally aimed at making an individual's contribution more effective; the person retains the right to decide whether to continue with the process or not.

As individuals mature:

- they become self-directed;
- they accumulate experience that is an increasingly rich learning resource;
- their readiness to learn is oriented toward a specific task;
- their priority shifts to acquiring knowledge that can be immediately applied; and,
- their orientation is less subject-centred and more performance-centred.[1]

This has obvious implications for practice. If we accept that adults are self-directing, then they must have a say in establishing their learning objectives and managing their learning experience. Motivated by real-life problems or situations, they will find subjects valuable only to the degree they contribute to improving performance or help solve a problem.

Adult Learning in a Work-related Context

If we apply this to the context of management learning, the assumption that people can anticipate their own needs and have the experience to innovate merely reflects the characteristics the contemporary organization expects in its managers and leaders.

It is incongruous to place managers in situations where they control neither the content nor the process — and that may account for managers withdrawing from traditional courses. The challenge for corporate learning is to capitalize on the managers' self-directedness, help to identify those personal learning objectives that also support the organization's objectives, and facilitate both learning and personal growth. Where prescriptive models of learning are necessary, the approaches must recognize adults as adults.

Traditional pedagogical approaches are most suitable when it is a question of learning a skill or technique — training to operate machinery, for instance. The value of such competence-based training is limited by a number of factors:

- The outcome must be defined in advance.
- It presumes the teacher is an expert capable of determining needs and content and causing others to learn.
- It limits individual development.
- It is reactive, responding to an existing need.

When the outcome is standardized and the learner's motivation is low, the process will lean toward this pedagogical end of the continuum. And because traditional training answers an identified need, it responds to a specific situation and must be repeated as new needs arise.

Managerial training, on the other hand, requires greater learner involvement. It is therefore almost impossible for traditional formal programs to meet diverse and individual needs. An approach that makes individuals responsible for their own development therefore holds great promise. But the organization clearly cannot divest itself of all responsibility for employee learning. The work environment is never neutral toward learning. A shift in focus is therefore needed — away from the organization and toward learners — within the framework of organizational goals and objectives.

Organizations need to establish a dialogue between management and the individual, and might consider naming a facilitator to help determine learning styles and strategies. Peer interaction, mentoring and job-training assignments are other useful techniques available to the organization. Shifting the responsibility for learning to the individual helps to bring these disparate elements together into a structured learning program without unduly taxing resources.

The Strategic Approach to Learning
The strategic approach is a nine-step process.

Preparation: Either management or the individual proposes a project. Information is gathered; management and facilitator review the organization's plans and objectives, and assess the employee's potential contribution. Management should indicate that it is prepared to use the individual's enhanced capabilities when the project is complete.

Consultation: The individual and the facilitator discuss learning objectives and management's input, identify areas of congruence as a basis for development, and describe the individual's learning style using past experience and diagnostic tools.

Aim: Based on the linkages between the objectives of the organization and those of the individual, the aim of the project is formulated as a basis for choosing activities and determining the project's validity for the organization and the individual.

Diagnosis: Here the facilitator and learner identify the skills, knowledge, abilities and attitudes the learner needs, and assign priorities.

Plan: With help from the facilitator, the learner develops a comprehensive plan, complete with identified milestones and sub-objectives.

Contract: A learning contract is a useful way to formalize the elements of the plan and outline the roles and responsibilities of the parties involved, including any third parties and their resources.

Implementation: The learner begins the project, in consultation with the facilitator, who monitors progress and ensures that all parties meet their commitments.

Evaluation: The facilitator and learner determine whether the project's components are contributing to its aim, and identify any remedial measures or changes to the plan.

Validation: Achievement of the defined aim validates the project. Each component may be validated in the context of the individual's personal development and of his or her contribution to the organization's objectives.[2]

This approach assumes an organization that is prepared to invest in employee development. The approach moves away from addressing single deficiencies and toward the development of the more rounded individual.

The Public Service Context
As a large, multi-faceted service organization, the Public Service delegates to each department a substantial amount of autonomy to establish its own priorities and determine its management approach, while central agencies establish policies and procedures based on particular pieces of legislation.

The central agency focus on directing and controlling what departments do has established a philosophy of management that is at odds with modern approaches. Increased Ministerial Accountability and Authority (IMAA) and Public Service 2000 are pushing us toward a structure and organization more conducive to individual initiative and a philosophy that values the individual, approaches management in a humanistic manner and facilitates the development of individual employees. This new context is critical as:

- it establishes the environment that encourages individuals to perform at peak capacity and to seek the development that helps them do so; and

- it encourages employees to recognize and believe in the organization's mission and to contribute to its objectives.

However, in the absence of a comprehensive philosophy on human resources management or development, central agency documents focus on the administrative procedures governing training. In departments, training has been compartmentalized to match organizational structure and functions. The Treasury Board, the Public Service Commission, the Canadian Centre for Management Development, the Career Assignment and Interchange programs, departmental schools and programs at the national, regional and district levels run by individual departments — all are responsible for elements of training policy and delivery.

In the midst of this, the task of integrating a learning program is left largely to the individual. However the policies and the environment restrict the individual because they are repetitive, directive and prescriptive. And while the policy concedes that informal and action learning have a place, the primary orientation is toward formal training, defining what training will take place, under what conditions it will be sponsored and to what extent.

The Public Service and Change

Public Service 2000 represents a departure from control-oriented approaches. It demands that systems facilitate the individual's full participation in accomplishing organizational objectives. For career development, then, a clear mission statement must be followed by the undertaking to offer a broad range of opportunities for growth and career development. But providing opportunities is very different from providing training; it allows individuals to assume responsibility for their own learning. And that demands a shift toward a learner-centred system of development.

Unfortunately, there is still too much concentration on ensuring continuity of operations. In a Public Service where political direction, priorities, demands for service and technology are constantly changing, development must equip managers to meet needs that are still undefined. This will happen only in an environment that encourages people to give their creative and dynamic best.

If we expect systems and policies to work together, interrelated components must reflect a common philosophical belief. The report of the Public Service 2000 Task Force on Staff Training and Development reflects a willingness to depart from traditional concepts and emphasizes individual responsibility and professionalism.. However, impeded by the lack of a comprehensive guiding philosophy, the report still reflects an organization-driven approach to training. We need to shift away from the idea of taking specific courses and move toward a complete learning strategy for each individual manager.

The Public Service 2000 recommendation that a "Personal Planning and Development Record" be completed by employees and their supervisors at all levels is an excellent starting point. The Record should become a personal learning strategy consistent with the process described earlier, with the individual employee in charge of the overall program.

However, we still need to establish a comprehensive philosophy that integrates personal and organizational needs and involves the individual.

IN A PUBLIC SERVICE WHERE POLITICAL DIRECTION, PRIORITIES, DEMANDS FOR SERVICE AND TECHNOLOGY ARE CONSTANTLY CHANGING, DEVELOPMENT MUST EQUIP MANAGERS TO MEET NEEDS THAT ARE STILL UNDEFINED.

Implementing a Strategic Approach

There are a good many skills and competencies virtually unique to the Public Service: the Coast Guard, Taxation, Customs and Excise and Transport-Air have responded with inhouse schools to produce qualified staff. These "schools" account for nearly 55 per cent of the Public Service expenditure on training. The need for learning to meet specific demands will clearly continue.

(continued on page 69)

Our Story: Organizational Renewal in Federal Corrections

Correctional Service of Canada (CSC), in conjunction with the Canadian Centre for Management Development, Ottawa.
Reviewed by J.L. Manion

This is the story of efforts to transform the Correctional Service of Canada from an autocratic para-military organization heavily criticized both for its poor management and for its poor correctional work, into a well managed, consensual organization "doing good corrections."

The book makes fascinating reading — both for those interested in the sombre and complex field of criminal justice and for those interested in management science and theory. This review concentrates on the management aspects of the transformation, although the book repeatedly emphasizes that the change process was undertaken to improve the quality of the Service's operational results — protecting society while encouraging and helping offenders to become law-abiding members of that society.

The vehicle Correctional Service uses in this renewal is its Mission Statement, "a vision for the future, a blueprint for development, change and improvements. We wanted our Mission to shape all of our activities: our plans and policies, our training and our resource allocation. And through our commitment we would hold ourselves accountable — and expect to be held accountable by others — for our actions."

Many organizations, large and small, have attempted to renew and energize themselves with mission or value statements. Results have been mixed. Some of the values statements are mere slogans used in marketing; others are imposed by the CEO or senior management and are viewed with cynicism by other staff. Few organizations use the values statements to represent both the blueprint and the driving force, the way Correctional Service is using it to revolutionize the organization from top to bottom. The Correctional Service mission statement goes well beyond other examples of mission and values documents. It adds operating principles and strategic objectives to give tangible meaning to those values and to produce a visible effect on day-to-day operations.

Our Story explains the mission statement thoroughly and describes the long and difficult process of arriving at a document and then putting it into operation. The story of these efforts demonstrates both the vision and the determination of the senior management at Correctional Service Canada; it also reveals how difficult it is to manage change and achieve results in the public sector.

The process began in 1984, when the present Commissioner was a consultant to the then Commissioner. No sooner had the process begun when the 1984 election brought a new government, a new minister and a new commissioner. Efforts were suspended until 1988, when the present Commissioner returned, this time to head the organization. There followed another election, and the need to involve and secure the commitment of four successive Solicitors General in the following three years. This period was also characterized by the usual inertia and suspicion of change found in most large organizations, the ups and downs of any large-scale change process and the impact of a national strike.

Correctional Service Canada is proud of its mission document, but it will take years of careful evaluation to determine if the change process has produced the desired transformation and if, as a result, the department is "doing good corrections." Seeking to involve all of the staff and all the inmates in drawing up the Mission Statement and participating in its application may turnout to be the key instrument in changing attitudes and winning commitment.

The fact that several prison inmates contributed to *Our Story* by describing the impact on them of the changes in Correctional Service Canada is particularly interesting and revealing. One of these, on page 181, is from a long-term inmate who describes what the mission document means to him in terms of justice, equitable treatment and more constructive interaction between inmates and prison staff. The book emphasizes the importance of communications and consultations at all stages in a process of change — with ministers, managers, staff, inmates, outside partners and the community at large.

It has been difficult to get people to realize that the mission document represents an ideal towards which the Service must move and not to be discouraged because the goals are not instantly attained. At the same time, senior management knows that an idealistic approach such as this demands sincerity and leadership by example, if it is not to be counterproductive.

This book also reflects the broader Public Service context in which Correctional Service Canada operates: the values statement was inspired by the work of the Gaetan Lussier Committee on Governing Values, and the department has also drawn from the Auditor General's Chapter on "Well-Performing Organizations" and the ongoing work of PS 2000.

Our Story is a valuable contribution to the literature on managing change, as well as on corrections. As the book notes, "the story continues." We shall all follow it with great interest.

The Art of Seeing Double or Better in Business

by Ernie J. Zelinski
VIP Books, 1990

This book talks about how to enhance your creativity. We could all benefit from reading it — but most of us won't.

As the author notes, the people who should be reading and using this type of book are the very people who do not see that they need to stimulate their creative thinking. And, paradoxically, because they don't see the benefits of creativity, they will never take the steps to learn about it.

The book reads like a seminar — not surprising, since the author gives seminars and has based this book on his teaching material. It is full of anecdotes, quizzes, puzzles, quotations: "He has occasional flashes of silence that make his conversation perfectly delightful." (Sidney Smith) — and great graffiti. There are a good many people who go to inspirational seminars. They also enjoy this type of book, laugh at the graffiti, read the problems, and immediately look up the answer in the back. Unfortunately, they often don't get around to doing much about any of it. The author calls such people "motivational junkies". They constantly need to "be motivated" because, essentially, they are not motivated themselves.

To those who are creative, many of the techniques here will not be new, but creative people will still enjoy looking for bright new ways to stimulate their creative talents. They will enjoy the graffiti (An empty taxi stopped and Ronald Reagan got out); worry the puzzles around, mull over the mind teasers (Seven months of the year have 31 days. How many have 30 days?); peruse the anecdotes, and probably put a couple of the new ideas into practice in their daily lives. And they will profit. Because the creative approach is a day-to-day thing; it is not a mode one adopts from time to time to solve a particular problem. Creativity, in short, is a habit.

Don't look here for a piece of polished prose and a cogent, closely-reasoned presentation. The book reads exactly as though the author were speaking, and he jumps from story to explanation to puzzle and back again like a flea in a fit. The result is fast-paced, entertaining reading that masks the valuable insights the book contains.

And to end in the spirit of the book, here is Zelinski's recasting of a classic conundrum: An American businessman was captured by terrorists who wanted to hold him for ransom. No one put up the money, so they told him they were going to kill him. However, since he was a likeable guy, they would give him the choice of how he was to die: "If you tell a lie, you will be shot. Telling the truth will get you hanged."

The businessman made one statement. Based on that statement, the terrorists set him free. What was the statement?

On the Waterfront

(continued from page 20)

a relationship of trust with your public. We have come to know many of our deputants by their first name. Some even began to lobby governments and politicians for support of our recommendations, which was particularly gratifying in cases where the agency had initially been hostile or suspicious.

By keeping in touch, we plugged into networks so continuously that, eventually, we were able to inter-connect major "networks" that had never had contact before. We shared in data, analysis and opinions that we could never have received through deputations or public hearings.

Be Flexible. Be prepared to shift direction to accommodate a trend you didn't originally anticipate. We shifted emphasis and resources to address environmental issues we had underestimated at the outset of our work. The tidiness of your process and plans are not nearly as important as their flexibility and effectiveness.

The Public is Wise. Don't underestimate the wisdom of the public. Yes, you get some vested interests and some "wackos" but, collectively, you get common sense, creativity and a good feel for the limits of feasibility. If politics is the art of the possible, so is the development of public policy. And nothing beats public consultation for finding out what's possible. In many of the areas we are studying — city building, neighbourhood planning, transportation and environmental issues — members of the public are more knowledgeable than government officials and professional experts. For example, on questions involving environmental issues like water quality, wildlife habitats and environmental assessment, environmental non-government organizations were considerably ahead of both Environment Canada and the Ontario Ministry of the Environment. I suspect the same is true for many other areas of public policy — perhaps more than we would want to admit.

Conclusions

We are going to have to find ways to carry out public consultation in partnership with other levels of government and their agencies. This will not be easy but today's problems demand it. The existing fragmentation of responsibilities and the piles of paper and red tape confuse lines of accountability and frustrate attempts to resolve the problems that require a co-ordinated approach. Public consultation that reinforces this fragmentation ultimately defeats its purpose.

We must find creative means to engage the public in a meaningful way in developing public policy. We must improve the process of public consultations. I suspect that, unless we are willing and able to do so, our very system of government is more at risk than we realize.

Aiming For Job Satisfaction and More

(continued from page 23)

- Everyone must understand his or her role and specific accountabilities for successful job performance.
- Management must be prepared to delegate more to the lower levels in the organization, to help staff acquire the requisite skills and to provide them with training outside their immediate responsibilities so that they can expand the scope of their work.
- Management must establish and nurture an open and continuous two-way communication system within the organization. The further up one goes in the hierarchy, the more important the need to practise and support effective communications. Staff have both a right and an obligation to know what is going on in their department.
- There must be an atmosphere of trust in the organization. Management must be prepared to let staff develop to meet challenges. However, managers must also be available to catch the inevitable mistakes and to give feedback to staff so that these do not recur.
- There should be a sense of professionalism at all levels that encourages staff to accept greater responsibility for their work and the personal accountability that this entails.

Ultimately, delayering can be a positive force. Individuals' satisfaction with their job is in direct proportion to their proximity to the sources of information. Thus, the farther away staff are from the information and decision-making point, the less committed they tend to feel to their organization, its values and its goals. Delayering is one way of increasing job satisfaction, enhancing morale and managing government more effectively.

Designing the Infrastructure

(continued from page 28)

This means that you can run a fast-paced, responsive, competitive organization — which is precisely what the customers are now demanding. There is a new emphasis on service out there. People will no longer put up with the run around, waiting for bureaucratic replies, not getting the kinds of products they are looking for. When your front-line employees know what they are doing and know they can do it, when they have been given decision-making power, your ability to meet the customer's needs increases exponentially.

And empowerment is also what employees now demand. We have a new kind of worker, usually a person brought up with significantly broader experiences and far more freedom than was the case with their predecessors. People today do not want to follow orders; they want to be challenged, they want to be informed, they want to be consulted. They are looking for a sense of purpose, not just a pay cheque. And organizations can no longer offer the traditional rewards — large pay increases and a promotion every two or three years. To be in sync with your staff and the reality of your organization, and to attract the best employees, you need these new styles of management.

Finally, empowerment frees up all the potential that your organization can possibly muster. Think about it. Do you really want the top person, or maybe the top ten people in your organization to make all the decisions? Do they have a monopoly on all the good ideas? The more we involve people in decision making, the more we engage their hearts as well as their minds, the more we will accomplish as organizations — and as a nation.

Empowerment and Risk

(continued from page 34)

Although there is no single definition of *decentralization* there appears to be general agreement that it usually involves the transfer of some discretionary authority or power from higher to lower levels in an organization.[6] Thus, empowerment, and the delegation of authority it requires, will result in a more decentralized organization.

However, decentralization as the term is used in the Public Service, also refers to the geographical dispersal of functions and associated staff, with or without a significant transfer of authority. In this sense, decentralization can result from:

- the transfer of functions to departments from central agencies or common service organizations; or
- the transfer of functions from departmental headquarters to regional offices.

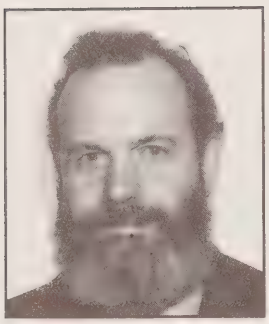
Transferring to front-line units in the regions functions that relate directly to client services is generally consistent with the goal of improving service.

> "Decentralization of program administration and deployment of staff to regional offices can be a step toward improving communications with clients and better targeting of services ..."[7]

However, such geographical dispersion could be disempowering (and detrimental to client service) if carried to the point where units are so small that they undermine teamwork and synergy. A certain critical mass is required for effective operation.



Douglas Wood has been Acting Deputy Comptroller General, Evaluation and Audit since May 1990, a position he combines with that of Director of Audit Policy and Planning. He joined the Comptroller General's Office in 1981 after a series of senior positions in internal audit and information systems with National Defence. Mr. Wood joined the Public Service in 1968 after a period with the Information Systems Group at the Canadian General Electric Company. He received his Certified Management Accounting designation in 1972 and completed the National Defence College course in 1977. An active member of various professional accounting and audit organizations, Mr. Wood is also a member of the Ottawa-Carleton District Health Council and the Canadian Mental Health Association.



David Wright is a Senior Consultant with the Government Consulting Group, Consulting and Audit Canada. Since April, 1991 he has been assigned consulting responsibilities in the area of innovative government management. He holds a BAI in Civil Engineering from Trinity College, Dublin, a Ph.D. in Urban and Public Affairs from Carnegie-Mellon University, Pittsburgh, PA. and a Certified Management Consultant (CNMC) designation. He has held teaching positions at the University of Liverpool and the University of New Brunswick. Since joining the former Bureau of Management Consulting in 1982, he has worked on a wide variety of consulting assignments throughout the federal government.

In addition to the people featured in the previous pages, Jean Filion, Assistant Deputy Solicitor General, Planning and Management Branch, was also a member of the committee that produced this report.

Should we decentralize administrative functions and common support services (both departmental and general)? There may be some situations where the answer is yes, but it is important not to lose sight of some of the benefits of centralization. Consider the case of the manager of a regional unit with a widely dispersed client base who finds staff travel is important in order to respond to client needs.

The manager may have both the authority and the administrative responsibility for travel approval and the processing of travel claims. Although authority may be useful, the benefits are somewhat undermined by the administrative burden. Moreover, the amount of travel may not warrant developing in-house specialist expertise. Because the manager and staff are not aware of all available travel alternatives and potential savings, they are forced to take time to familiarize themselves with the rule book.

As an alternative arrangement, the authority may be delegated to the manager, but the administrative responsibilities retained at the centre. The manager in this case retains the flexibility to serve the unit's clients. In addition, both manager and staff can rely on experts for information about travel opportunities and for ensuring that the administrative procedures are followed correctly. Communication delays need not be an issue if the central service makes effective use of information technology and courier services. *Provided* that the centre is responsive to the unit's needs, this can be a win-win arrangement.

In a third arrangement, the unit may have access to a decentralized travel service whose travel clerks have been dispersed to the regions. Although the unit may not generate enough travel to justify its own clerk, it has access to one of these regional specialists. However, the demands on a regional clerk may be uneven. Because fluctuations tend to even out at a national level, a centralized travel service could deliver services more effectively (superior responsiveness with the same resources) or more efficiently (same performance with fewer resources) than the decentralized service — always provided it takes full advantage of information technology.

This example serves two purposes. First, it illustrates the merits of delegating only those authorities and tasks with a direct bearing on program or service delivery. Second, it asks how certain support services and administrative functions are best organized in an operationally decentralized environment. Here the case for centralized support was made on the basis of greater efficiency and effectiveness. There may, however, be local, cultural or psychological factors that encourage decentralized support. Each situation has to be judged on its own merits; there are no pat answers.

The point is that in our zeal to decentralize, we should not lose sight of the merits of common services. The Glassco Commission made the following observation:

> "The pooling of common services may also be warranted by considerations of economy or administrative advantage … While the definition of needs for supplies and services is inescapably a part of departmental responsibility, the actual satisfaction of those needs may be only a chore which intrudes on the essential functions of devising and applying solutions to public problems.

> Smaller operating units encounter a special problem in meeting … needs for a wide variety of administrative services, because of the prohibitive cost of maintaining staffs … Common service organizations, where they exist, can meet some of these needs."[8]

Operational managers and those who manage administrative and support functions will have to reach consensus as to where certain activities are best carried out and how resources are best allocated. Both groups must therefore work within a context of shared values and common goals and in a spirit of partnership.

The Role of Technology

In Sir John A. MacDonald's time, a deputy minister communicated mostly by surface mail, using the telegraph for urgent messages. The process was slow because the distance was great. At that time, decentralization was needed to overcome the problem of distance. Communications subsequently improved, but at the same time government became many times more complex. Decentralization was still needed to save time and keep the process in motion. However, communications technology has improved dramatically, to the point where communication time is no longer a significant factor in responsiveness.

Today, it is possible for a public servant to deal with clients, subordinates, superiors or colleagues equally promptly, no matter where in the country they are located. And technology has reduced the number of people who must act as transfer agents in storing and communicating information. Human intervention in a communications process must now be justified on the basis of the value added, usually in terms of analysis or synthesis.

In redrawing organization structures, or designing support services and approval systems, we must take full advantage of the capabilities offered by new technology and incorporate the human factors of responsiveness and added value. If we don't, we may be giving the front-line manager more administrative responsibilities — not more freedom to respond to the needs of clients — and we may be sacrificing the potential economies of scale and skill associated with common services.

Risk

The benefits of empowerment carry a certain degree of risk, and some people think a regime of empowerment places at risk such fundamental values as consistency, fairness, prudence and probity.

The White Paper on Public Service 2000 also acknowledges that risks are involved:

> "What are the risks? Principally criticism that too much decentralization of authority and deregulation … will lead to mistakes. This risk is inherent in a policy of renewal that seeks consciously to shift the balance away from centralized control that is motivated by the desire to be "error-free", towards risk-taking and innovation aimed at doing a better job."[9]

Much of the perceived risk — or fear of error — results from the fact that the Public Service operates in a political context. To quote the Glassco Commission:

> "... Governments work in a climate of controversy and ... it is a central function of political parties to sustain this climate by creating issues — frequently over the rights and wrongs of individual administrative actions. It follows that all public administration has at least potential political implications.
>
> "But even thirty years ago, Glassco exhorted us not to let this deter us from removing excessive and unnecessary controls. Good management consists in more than the avoidance of sin … this Calvinistic approach to public administration, while well designed to discomfit bad managers [is] bound to prove most frustrating to good ones."[10]

The "sin" is a sin of commission — making a mistake. But there is also the sin of omission — failing to take advantage of opportunities. It is this second sin that causes the frustration of the good managers to whom he refers. Clearly, one purpose of empowerment is to seize opportunities to reduce the number of sins of omission.

However, in creating a climate of empowerment we must also minimize the risks involved and avoid political embarrassment. This will require that we:

- set clear limits to the discretionary authority of those on the front line, based on an analysis of the risks involved (while making those limits as broad as possible);
- establish effective measurement and reporting systems;
- ensure that due attention is paid to the enabling factors in implementing empowerment; and,
- establish a clear basis for accountability at all levels.

The Limits to Discretionary Authority

The nature and range of discretionary authority that is appropriate vary depending upon the service or program involved, including the policies under which it operates. The boundaries in each case depend upon the policy framework and upon the risks and benefits associated with specific areas of discretion. It is important that these boundaries are not drawn so tightly that they stifle innovation and flexibility, nor so loosely that they place at risk such fundamental values as consistency, fairness and probity or the integrity of government policy. Furthermore, the relationship between the risks and the nature of discretionary authority will have to be reassessed periodically in the light of actual experience. It may be appropriate to increase decision-making flexibility as front line employees and managers make increasingly effective use of their empowerment and develop a greater ability to avoid mistakes.

Measurement and Reporting Systems

A key element in controlling risk under a regime of empowerment will be appropriate measurement and reporting systems. We are moving from a situation in which everything is either pre-approved or tightly controlled to one that offers considerable flexibility. Therefore, timely information on results will be needed to determine the overall use of resources. While this general information is needed to support accountability at the centre, unit managers must receive detailed information on the costs of alternative courses of action and on how effective their organizations are in meeting client needs so that they can demonstrate, monitor and improve upon the performance of their organizations. The 1987-88 Report of the Auditor General contained the following observation on well-performing organizations:

> "The reader might conclude … that the well-performing organizations rely for their success only on people and on relationships. That is not the case. Their reliance on people is balanced by reliance on measurement and control systems, which provide the 'hard edges' to their operations.
>
> "Measurement and reporting systems enable managers to review and analyze how resources are spent and what results have been achieved. This is important for … accountability and stewardship… Such systems also enable managers to learn from the past … which is an important aspect of improving performance over time."[11]

These systems allow the exercise of a very general level of control (such as on operating budgets). They do not exist to control individual transactions that lie within the specified limits of authority. Under an empowerment regime, control of individual transactions would be exerted mostly through common values and clear guidelines, not detailed rules.

Systems set up to meet the centre's needs for information should not impose reporting requirements that are so onerous that they undermine empowerment. Detailed *pro forma* reporting should be replaced by open communications, in which those at the centre are made aware as early as possible of any potential problems. Formal systems should be kept to the absolute minimum and should rely as much as possible on information technology. Just as information technology has a vital role to play in aiding the responsiveness of centralized support and administrative services to those on the front line, so it also has an essential role to play in promoting the responsiveness of those on the front line to concerns at the centre.Measurement and reporting systems and any necessary controls should be dictated by the specific requirements of each situation. But there will still be a need for some degree of central control over certain administrative processes to ensure reasonable consistency across the Public Service, to maintain common standards, to promote conformity to common values and to support government-wide objectives. These controls — which should be largely invisible to those on the front line — will have to be regularly reviewed as circumstances evolve. The famous "book" by which we do things will become slimmer and saner, but it will not go out of print.

Periodic audits of efficiency, effectiveness and adherence to the pre-established limits of discretionary authority will also be required. These audits should ensure that empowerment is indeed delivering the benefits expected of it without incurring unacceptable risk, and should help front line managers to find ways of further improving the performance of their units.

The Office of the Comptroller General has proposed a basis for reporting, which is consistent with the approach suggested here. [12] It is based on the concept of management representations. Under this approach, those responsible for a particular area (financial management, for instance) can make formal assertions about the state of affairs in their area of responsibility. In so doing they should, of course, be able to support the assertions with adequate evidence or independent review.

Accountability

A key to making empowerment work without undue risk will be to define the accountability of those involved as clearly as possi-

ble. This is a complex and important topic that can only be briefly touched on here.

The aim is to focus the accountability of the front line as much as possible on results. To do this, it is necessary to be clear about the identity of the clients, the objectives of the program or service and the role of each individual. Even then, measuring the results may be far from straightforward.

Direct evidence of the results of specific actions is often not available. Indirect evidence, such as an increase in program take-up, would be subject to factors like changes in the economy, that are beyond the control of the person being held accountable. It would, therefore, be unfair to use such evidence as the sole basis for assessing performance. Output measures are also imperfect, since they focus on means rather than ultimate results and may, if used as the sole basis for accountability, distort behaviour in dysfunctional ways.

General measures of client satisfaction and frequency of complaints are certainly important for an overall indication of responsiveness and effectiveness but may not be suitable for a detailed assessment of the choice and results of specific activities. For these, a mixture of quantitative data and qualitative judgement will be required. There is no escaping the exercise of judgement when establishing the basis for accountability.

The White Paper on Public Service 2000 recognizes this point:

> "Objectives must be simple but challenging, and the means of demonstrating outcomes straightforward. Likewise, standards must be sensible and easily understood and followed. Accountability depends on being clear about results, clear about the standards … and [on] clear and easily understood data as the basis for judgements about performance.
>
> "Mechanical accountability based on simplistic, quantified objectives is not what is needed. Fundamental to effective accountability is the exercise of judgement. … [A] system that seeks to divorce the exercise of judgement from assessing performance can only be sterile and ultimately unfair and ineffective.
>
> "It is, therefore, essential that the assessments of supervisors on the performance of subordinates form an integral part of the judgements made about them by their own superiors."[13]

In addition to being accountable for results, front-line managers and employees would also be accountable for remaining within the limits of their authority and for providing the information required by the centre.

Accountability for ensuring that the systems are in place to monitor client satisfaction and other measures of results, as well as use of resources, might rest with relevant senior departmental officials, who would also be responsible for providing the information to the deputy minister. These individuals might also be responsible for negotiating appropriate limits to front-line discretion in various areas, for ensuring that clear guidelines and the necessary training are made available and for following up on the effectiveness of these measures.

It is important to the success of Public Service 2000 that this responsibility be exercised judiciously. Senior officials must resist the temptation to impose ever tighter controls every time a mistake is made. An important part of the accountability of both central administrative and common service units would be to operate in a manner that supports the efforts of the front line.

Conclusions

This article has examined some of the issues to be considered in striking a workable balance between control and empowerment. The balance to be sought is one that promotes responsive, effective and efficient service without placing at undue risk such fundamental values as prudence, consistency, fairness and probity. The intent of the article and of the paper it is based on is to carry the discussion forward; neither purports to contain any definitive answers.

Empowerment results when delegation of authority is supported by a number of enabling factors. Only those tasks and authorities that promote innovation and responsiveness should be delegated to the front line. Delegating other administrative and support tasks could actually undermine empowerment and client service.

Decentralization of certain operational functions can help the Public Service to be more responsive to local needs. At the same time, a good case can be made for keeping certain administrative functions at the centre in order to promote efficiency and coordination, to utilize specialized skills, to maintain common standards and to minimize the risk of administrative error.

However, it is very important that centralized functions be responsive to the needs of the frontline: that those involved treat the front-line unit as an internal client and that they be empowered to do so. Technology has blurred the distinction between centre

and periphery, and centralization need no longer be an impediment to responsiveness. Further, the White Paper on Public Service 2000 has advocated changing the status of certain common services from mandatory to optional, which should further encourage responsiveness.

The key to empowerment is trust. Trust is the cultural element that distinguishes empowerment from administrative delegation and purely functional decentralization. Not only must we trust those on the front line to use their new authorities responsibly, we must also ask them to trust their colleagues in centralized administrative and support roles to be responsive to frontline needs. And within each unit, managers and employees must develop a climate of mutual trust.

The Japanese have set an appropriate example:

> "The strength of Japanese business organizations can be attributed to the existence of an organizational culture that avoids the cult of individualism, builds group loyalty and mutual support systems, and provides an environment which encourages individual employees to excel and give their best to the organization." [14]

In recognizing the importance of trust, we are certainly not advocating blind trust. The new culture of empowerment must be implemented in a way that avoids placing at risk the fundamental values of the Public Service. This can be done if we:

- agree upon clear, albeit broad, limits to discretionary authority and ensure that these limits are understood by all concerned;
- establish effective systems to measure and report on results and on the use of resources; and,
- implement empowerment in an "enabling" manner, paying due attention to such factors as management style, training, teamwork, good communications, clear guidelines and proper motivation.

Finally, to maintain a workable balance between control and empowerment, it will be important to define the accountability of those involved as clearly as possible, focusing the accountability of those on the front line primarily on client-oriented results and basing the accountability of those at the centre on administrative integrity in a manner that actively supports front-line innovation and effectiveness.

This arrangement will work only in an atmosphere of mutual trust, tolerance, responsiveness and partnership and a willingness to share risks. Those on the front line must strive for innovation and responsiveness while respecting the limits of authority. Those at the centre must resist the temptation to impose ever tighter controls if things go wrong.

Notes

1 Privy Council Office, Public Service 2000 Secretariat, *Service to the Public Task Force Report,* October 12, 1990, p. 16.

2 The definition of the verb to *empower* in Webster's Dictionary incorporates both aspects, namely: 1. to give power or authority to; authorize and 2. to give ability to; to enable.

3 Peter Block, *The Empowered Manager: Positive Political Skills at Work*, Jossey-Bass, 1988, p.75.

4 This Statement of Working Principles was developed by a committee established at the Conference of Senior Financial Officers, Mont Ste. Marie, Quebec, November, 1990.

5 H. J. Kruisinga, *The Balance between Centralization and Decentralization in Managerial Control,* Leiden, Stenfort-Kroere: 1954, p. 9.

6 Simon, for example defines decentralization as follows: "an administrative organization is centralized to the extent that decisions are made at relatively high levels in the organization; decentralized to the extent that discretion and authority to make important decisions are delegated by top management to lower levels of executive authority." Quoted in Paul C. Nystrom and William H. Starbuck (eds), *Handbook of Organizational Design,* Vol. II: Oxford University Press, 1981, p. 38.

7 Alti Rodal, *Learning From Success: Exemplary Practices in Service to the Public; A Report* Prepared for the Public Service 2000 Task Force on Service to the Public, October 1990. p. 42.

8 The Royal Commission on Government Organization, The Queens Printer, Ottawa, 1962, Vol. 1, pp. 57-58.

9 The Government of Canada, *Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada*, p. 103.

10 The Royal Commission on Government Organization, op. cit., p. 32.

11 "Well-Performing Organizations" in *Report of the Auditor General to the House of Commons. Fiscal Year Ended 31 March, 1988,* paras 4.53 and 4.54.

12 Office of the Comptroller General, Treasury Board of Canada, *Financial Management Accountability in Departments and Agencies,* 1991.

13 The Government of Canada, op. cit., p. 90.

14 K. J. Fukuda, *Japanese- Style Management Transferred: The Experience of East Asia* Routledge, New York.

UNLEASHING INDIVIDUAL POTENTIAL
(continued from page 59)

Beyond that, however, is a need for general, administrative and managerial training, to act as a focus for the individualized approaches available. Much management training and development takes place in classroom settings, often in residence. And, despite the obvious benefits in the informal exchanges that take place there, much of the classroom time is devoted simply to transmitting information. With our preponderance of highly educated employees (10 per cent of executives hold doctoral degrees) a "teacher" is not always needed.

How is an organization transformed into a learning environment? Mainly by revising working relationships and organizational structures to accommodate learning and by recognizing that virtually everyone in the organization is a learning resource just like the instructional programs inside the organization and outside it.

- Supervisors, managers and specialists must understand that part of their job is facilitating the growth and development of their staff.
- Print and audiovisual materials should be easily accessible.
- Work groups should have time to assess their learning needs and plan ways to meet them.
- Individuals with special skills or knowledge should be tapped to share their expertise.

Advantages of the Strategic Approach

The current training and development policy, while neutral towards a shift to individual-centred development, nevertheless does militate against it. Linking learning resources, organizational requirements and individual objectives in a way that develops individuals in line with organizational needs demands a framework. The strategic approach to learner-centred development, described here, offers that framework. Its nine steps are a method for applying the concept in an organizational setting and offer a viable, cost-effective, learner-driven approach to development.

Notes

1 Knowles, M. S. *The Modern Practice of Adult Education*, New York, Cambridge, 1980, p.43.

2 Dodge, R. B. "Learner Centered Development", *Personnel Journal*, 1989, p.100

Write. Explain. Share. Illuminate.

If you've got something to say, say it in

MANAGER'S
MAGAZINE

Manager's Magazine is published explicitly for managers in the federal Public Service. We invite you to contribute. If you have solutions, suggestions — and yes, successes — that transcend the interests of a single department, talk to us. *Manager's Magazine* is YOUR forum.

LES DIX TRAVAUX DES GESTIONNAIRES
(Suite de la page 55)

grande. L'entreprise ne peut s'attendre à ce qu'un employé fasse de grands sacrifices au détriment de sa vie personnelle. Il faut que les aspirations personnelles et organisationnelles se complètent.

Prendre conscience du fait que c'est à vous qu'il incombe de rétablir le sentiment de loyauté dans votre organisme. J'ai interviewé, à un moment donné, le premier dirigeant d'un organisme multinational. Selon lui, la loyauté se développe avec le temps et s'accroît ou diminue chaque jour. Toujours selon lui, la considération due aux employés doit entrer en ligne de compte au moment de prendre toute décision ou toute mesure. Une grande vigilance s'impose à cet égard et devrait d'ailleurs être l'une des principales priorités de tout premier dirigeant.

Au cours d'entretiens avec des cadres intermédiaires, ceux-ci m'ont indiqué que leur succès repose en grande partie sur leur capacité de susciter des sentiments de loyauté réciproques entre eux et leurs employés. Certains ont affirmé qu'ils étaient prêts à tout pour leurs employés et qu'ils savaient qu'il en était de même pour ces derniers.

J'ai également constaté que bon nombre d'employés mécontents de leur emploi actuel ont juré de faire de la loyauté l'une de leurs principales préoccupations dans la recherche d'un nouvel emploi. Ils ont affirmé ne plus jamais vouloir travailler dans un milieu où ils ne pourraient pas faire preuve d'une loyauté absolue.

LE TALENT DÉBRIDÉ
(Suite de la page 59)

Garde côtière, Revenu Canada-Impôt, Douanes et Accise et le ministère des Transports (transport aérien) ont créé leurs propres écoles pour former leur personnel. Ces «écoles» représentent près de 55 p. 100 de la somme que la fonction publique consacre à la formation. Indéniablement, il sera toujours nécessaire de former des employés pour répondre à des besoins précis.

Par contre, il faut en plus dispenser une formation générale, en administration et en gestion sur laquelle pourront s'axer les approches individuelles. Une bonne partie de la formation et du perfectionnement des cadres se passe dans une salle de classe, souvent en résidence, et, même si les échanges informels qui y ont lieu ont des avantages évidents, la majeure partie du temps est consacrée à transmettre de l'information. Étant donné le grand nombre d'employés très instruits que compte la fonction publique (10 p. 100 des cadres ont un doctorat), un «enseignant» n'est pas toujours requis.

Comment peut-on transformer une organisation en un milieu de formation? Avant tout, en changeant les rapports professionnels et les structures de l'organisation pour faciliter la formation et en reconnaissant que presque tous les membres de l'organisation sont des sources de formation, tout comme les programmes de formation, qu'ils soient donnés dans l'organisation ou à l'extérieur.

- Les superviseurs, les cadres et les spécialistes doivent savoir qu'une partie de leur travail consiste à faciliter la croissance et le perfectionnement de leurs employés.
- On devrait pouvoir se procurer facilement documents imprimés et matériel audiovisuel.
- Les groupes de travail devraient prendre le temps d'évaluer leurs besoins de formation et trouver comment les satisfaire.
- On devrait faire appel aux employés possédant des aptitudes ou des compétences spéciales pour qu'ils partagent leurs connaissances.

Les avantages de l'approche stratégique
Dans sa forme actuelle, la politique de formation et de perfectionnement, tout en ne prenant position ni pour ni contre la tendance favorisant le perfectionnement centré sur l'employé, milite tout de même contre ce dernier. Il faut une structure pour relier entre eux les sources de formation, les besoins de l'organisation et les objectifs des employés de façon que ces derniers se perfectionnent à la lumière des besoins de l'organisation. L'approche stratégique en matière de perfectionnement centré sur l'employé que nous avons décrite offre une telle structure. Ses neuf étapes constituent une technique d'application des grands principes à une organisation et forment un programme de perfectionnement viable, peu coûteux et axé sur l'étudiant.

Notes

1 Knowles, M. S., *The Modern Practice of Adult Education*, New York, Cambridge, 1980, p. 43.

2 Dodge, R. B., «Learner Centered Development», *Personnel Journal*, 1989, p. 100.

TOUT EST RELATIF
(Suite de la page 48)

Plus» menée en Saskatchewan sera mise en œuvre dans d'autres régions; le concept de l'amélioration constante a été adopté au Manitoba et à l'administration centrale.

Quatrièmement, *les employés de tous les secteurs de l'organisme ont des possibilités non soupçonnées.* Le lancement des expériences a catalysé la créativité. Les employés continuent de suggérer des améliorations.

Cinquièmement, *et c'est là l'une des retombées les plus importantes du projet, les gestionnaires et les employés analysent rigoureusement la composition de notre clientèle, la nature des services que nous devrions offrir et ce qu'on entend par service de qualité.* Notre ministère fournit ses services principalement par l'intermédiaire de tierces parties. Par conséquent, nous devons fixer notre attention sur nos rapports avec les organismes clients qui, de leur côté, doivent fournir les services aux membres des bandes ou aux habitants du Grand Nord.

Sixièmement, tous les gestionnaires et les employés ayant participé à l'expérience conviennent que *les résultats les plus importants ont été l'amélioration du moral des employés, la satisfaction de la clientèle et la constatation que chaque membre de l'organisme peut contribuer à améliorer la qualité du service fourni.* Le fait de fixer l'attention sur la prestation du service dans la perspective de la clientèle a fait ressortir les lacunes au chapitre de la qualité.

Et maintenant, où allons-nous?
Nous arrivons au terme d'une année d'expériences en matière de qualité du service. Nous avons découvert que ce sont les expériences visant à changer les modes de fonctionnement d'une entité organisationnelle et celles qui ne dépendent ni de l'aide, ni des ressources, ni des pouvoirs des autres parties de l'organisme qui fonctionnent le mieux. Ce qu'il nous faut faire à présent, c'est créer un cadre de fonctionnement autour de ces expériences isolées, intégrer les enseignements retenus à d'autres éléments du processus d'amélioration de la gestion et veiller à ce que le concept de service devienne partie intégrante de la structure et du fonctionnement du Ministère tout entier. Désormais, il appartient à tous — des gestionnaires au sous-ministre — d'assurer le dynamisme nécessaire pour créer et maintenir une culture de service en vertu de laquelle la qualité du service et le souci constant de l'améliorer animent tous les niveaux de l'organisme.

UN GESTIONNAIRE RACONTE
(Suite de la page 51)

Quelques mises en garde et considérations
Si votre équipe songeait à mettre en œuvre un processus d'évaluation à rebours, voici quelques questions sur lesquelles vous pourriez réfléchir. Quel est l'objectif de votre projet? Est-ce une évaluation? Est-ce une contribution à l'évaluation du rendement, conformément aux visées de la recommandation de Fonction publique 2000? Ou est-ce une rétroaction — qui était le véritable objet de notre expérience? La différence est grande et elle influera sur la façon dont tous les intervenants aborderont l'activité.

L'évaluation à rebours est un projet menaçant pour les gestionnaires. Par conséquent, prenez le temps de discuter à fond de la question afin de vous assurer que votre équipe de gestion n'éprouve aucune réticence et est prête à s'y engager. L'imposition d'un système par décret de la direction serait une mesure inefficace en particulier si, pour une quelconque raison, l'entité touchée est inquiète.

Veillez à ce que les questionnaires et les résultats soient traités en toute confidentialité et à ce que tous les employés le sachent. EACL a constaté que la crainte de voir leur évaluation divulguée à leur superviseur préoccupait grandement les employés.

Enfin, prenez le temps de discuter à fond des résultats de l'évaluation à rebours avec vos subalternes. Ces séances, extrêmement profitables pour eux, seront aussi très révélatrices pour vous.

Réussir grâce à l'amélioration constante

(Suite de la page 40)

et pertinente aux yeux des employés des points de service — ceux qui servent les Canadiens — le projet Fonction publique 2000 ne tiendra pas le coup. De trop nombreux obstacles se dressent sur sa route, par ailleurs trop sinueuse, pour qu'il touche intact son objectif.

Fonction publique 2000 requiert une approche simple et facile à utiliser, une approche qui n'entraîne pas d'autre transformation angoissante et qui soit adaptée aux situations particulières. L'AC peut être une réponse partielle. Bien entendu, tous ses éléments ne sont pas utilisables ou applicables; il se peut que certaines fonctions nécessitent une certaine stabilité plutôt qu'un changement continuel, mais elle compte assez d'éléments attrayants pour qu'elle vaille la peine d'être examinée de près. Elle peut sembler une solution beaucoup trop simple ou une approche trop conventionnelle pour régler un problème que l'on perçoit comme complexe. Cependant, elle représente la redécouverte d'une valeur ancienne. Fonction publique 2000 est largement axée sur les personnes et l'AC concerne les personnes en les aidant à mieux s'acquitter de leur tâche.

Il n'existe pas de réponse magique aux défis auxquels nous sommes confrontés. Une chose est certaine, cependant : on n'améliorera pas le service au public par voie de décret; il ne s'améliorera que lorsque les employés conjugueront leurs efforts pour résoudre les problèmes communs et apporteront des améliorations à petits pas.

Notes

1. Alex Taylor, «Toyota Keeps Getting Better and Better», *Fortune*, le 19 novembre 1990, page 66.
2. Consulter le rapport rédigé par Carolyn R. Farquar et Catharine G. Johnstone, *Total Quality Management : A Competitive Imperative*, Rapport 60-90-E, The Conference Board of Canada, octobre 1990.
3. Voir Arlyn Melcher et al., «Standard Maintaining and Continuous Improvement Systems : Experience and Comparisons, *Interfaces*, mai-juin 1990, pages 24-40.
4. En ce qui concerne les autres techniques, voir N.L. Henrick, *Quality, Reliability, and Process Improvement* (1985 : 8e édition), Industrial Press, New York, chapitre 22.
5. Peter Turney et Bruce Anderson, «Accounting for Continuous Improvement» (1989), *Sloan Management Review*, vol. 30, N° 2
6. A. Bookman et S. Morgen (Eds), *Women and The Politics of Empowerment* (1988), Temple University Press, Philadelphie (Pennsylvanie)
7. William Band, «Benchmark Your Performance for Continuous Improvement» (1990), *Sales and Marketing Management in Canada*, vol. 31, N° 5, pages 36-38.
8. Joseph G. Bonita, «Motivating Employees for Continuous Improvement — Part 2 : Critical Success Factors» (1990), *Production & Inventory Management Review*, Vol. 10, N° 7, pages 24-25.
9. Joseph C. Bowman et Linn M. Brady, «Dow Chemical Project Makes Continuous Improvement Part of Everyone's Job» (1988), *Industrial Engineering*, Vol. 20, N° 8, pages 40-45.
10. Voir Arlyn Melcher et al., «Standard Maintaining and Continuous Improvement Systems : Experience and Comparisons», *Interfaces*, mai-juin 1990, page 33.

Façonner une vision

(Suite de la page 43)

s'imposent et auxquels tous tiennent et surtout, à mettre en place des mécanismes de reconnaissance et de récompense qui permettront de renforcer la nouvelle culture de l'entreprise.

Que des changements soient apportés ou non, aucun organisme ne sera plus le même dans quelques années. Aura-t-il cependant évolué dans la bonne direction? Que pourriez-vous faire pour que les changements inévitables soient compatibles avec votre vision?

Question encore plus importante, qu'aurez-vous fait pour que votre vision se concrétise?

La clé de l'habilitation est la confiance. Cette dernière est l'élément culturel qui distingue l'habilitation de la délégation administrative et de la décentralisation purement fonctionnelle. Non seulement nous devons faire confiance au personnel des points de service en croyant qu'il utilisera ses nouveaux pouvoirs de façon responsable, mais nous devons également lui demander de faire confiance à ses collègues des administrations centrales qui exercent des tâches administratives et de soutien en croyant qu'ils sauront s'adapter à ses besoins. De plus, dans chaque unité, gestionnaires et employés doivent créer un climat de confiance mutuelle.

Les Japonais ont donné un exemple approprié :

> «La force des organismes commerciaux japonais peut être attribuée à l'existence d'une culture organisationnelle qui évite le culte de l'individualisme, construit des systèmes de loyauté collective et de soutien mutuel, et fournit un environnement qui encourage chaque employé à exceller et à donner son maximum à l'organisation.» [14](traduction libre)

En reconnaissant l'importance de la confiance, nous ne préconisons sûrement pas la confiance aveugle. Il faut implanter la nouvelle culture de l'habilitation sans mettre en péril les valeurs fondamentales de la fonction publique. Cela est possible à condition que :

- nous établissions des limites claires, même vastes, aux pouvoirs discrétionnaires et que nous veillions à ce que toutes les personnes concernées comprennent ces limites;
- nous établissions des systèmes efficaces pour mesurer les résultats et l'utilisation des ressources, et établir des rapports à cet égard;
- nous procédions à l'habilitation d'une façon qui «rend apte», en accordant toute l'attention requise aux facteurs comme le style de gestion, la formation, le travail en équipe, les bonnes communications, les lignes directrices claires et la motivation adéquate.

Finalement, pour maintenir un équilibre adéquat entre contrôle et habilitation, il sera important de définir l'obligation de rendre compte des personnes concernées aussi clairement que possible, en reliant la responsabilité du personnel des points de service principalement aux résultats axés sur les clients et en fondant la responsabilité du personnel des administrations centrales sur l'intégrité administrative de façon à ce qu'elle appuie activement l'innovation et l'efficacité du personnel des points de service.

Cet arrangement ne sera efficace que dans une atmosphère de confiance mutuelle, de tolérance, de souplesse et de partenariat et où se manifeste la volonté de partager les risques. Le personnel des points de service doit rechercher l'innovation et la souplesse tout en respectant les limites des pouvoirs. Le personnel œuvrant à l'administration centrale doit résister à la tentation d'imposer des contrôles encore plus rigides si les choses se passent mal.

Notes

1. Bureau du Conseil privé, Secrétariat de FP2000, *Le service au public, Rapport du Groupe de travail,* 12 octobre 1990, p. 18.

2. Dans le dictionnaire Webster's, la définition du verbe *habiliter* porte sur deux aspects, soit: 1. donner le pouvoir ou l'autorisation; autoriser; et 2. donner la capacité de; permettre.

3. Peter Block, *The Empowered Manager: Positive Political Skills at Work*, Jossey-Bass, 1988, p. 75.

4. Cet énoncé de principes pratiques a été établi par un comité mis sur pied à la Conférence des agents financiers supérieurs, tenue à Mont Sainte-Marie (Québec) en novembre 1990.

5. H.J. Kruisinga, *The Balance Between Centralization and Decentralization in Managerial Control*, Leiden, Stenfort-Kroeger: 1954, p. 9.

6. Simon, par exemple, définit la décentralisation de la façon suivante: «Une organisation administrative est centralisée dans la mesure où les décisions sont prises à des niveaux relativement élevés; et elle est décentralisée dans la mesure où la discrétion et le pouvoir de prendre d'importantes décision sont délégués par les gestionnaires supérieurs aux niveaux inférieurs du pouvoir exécutif.» Traduction d'une citation figurant dans *Handbook of Organizational Design*, Oxford University Press, 1981, p. 38.

7. Alti Rodal, *L'École du succès*: *Rapport sur les pratiques exemplaires dans le domaine du service au public*; un rapport préparé pour Fonction publique 2000 du Groupe de travail sur le service au public, novembre 1990, p. 58.

8. La Commission royale sur l'organisation du gouvernement, L'Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1962, vol. 1, pages 57 et 58 (traduction libre).

9. Le Gouvernement du Canada, Fonction publique 2000: Le renouvellement de la fonction publique du Canada, p. 117.

10. La Commission royale sur l'organisation du gouvernement, op. cit., p. 32 (traduction libre).

11. «*Les organisations performantes*», dans le rapport du vérificateur général à la Chambre des communes, exercice financier se terminant le 31 mars 1988, paragraphes 4.53 et 4.54.

12. Bureau du contrôleur général, Conseil du Trésor du Canada, *Responsabilité de la gestion financière dans les ministères et organismes*, 1991 (traduction libre)

13. Le Gouvernement du Canada, op. cit., pp. 102-103.

14. K.J. Fukuda, *Japanese-Style Management Transferred: The Experience of East Asia*, Routledge, New York.

Les mesures des résultats sont elles aussi imparfaites puisqu'elles sont axées sur les moyens plutôt que sur les résultats définitifs; elles peuvent, si elles sont utilisées comme le seul fondement des responsabilités, entraîner un certain dysfonctionnement.

Les mesures générales de la satisfaction des clients et de la fréquence des plaintes sont certainement importantes pour se faire une idée de la capacité à répondre aux besoins et de l'efficacité, mais elles ne conviennent pas pour évaluer en détail le choix et les résultats d'activités spéciales. Pour ces dernières, il faudra avoir recours à un mélange de données quantitatives et de jugement qualitatif. On ne saurait se passer d'exercer un certain jugement au moment d'établir le fondement de l'obligation de rendre compte.

Le Livre blanc sur Fonction publique 2000 reconnaît ce point :

> «Les objectifs doivent être simples mais remplis de défis et les moyens d'y arriver, être sans détours. Les normes doivent elles aussi être logiques et facilement comprises et suivies. L'obligation de rendre compte dépend de la clarté des résultats à atteindre, de la clarté des normes à observer et de la clarté et de la facilité de compréhension des données qui servent à évaluer le rendement.
>
> «Une responsabilité toute mécanique, fondée sur des objectifs simplistes et quantifiés, n'est pas ce dont nous avons besoin. La condition fondamentale de l'obligation de rendre compte, c'est l'exercice du jugement... Il va de soi qu'un système qui chercherait à séparer l'exercice du jugement de l'évaluation du rendement ne peut qu'être stérile et, au bout du compte, injuste et inefficace.
>
> «Par conséquent, il est essentiel que les évaluations des superviseurs concernant le rendement de leurs subalternes soient partie intégrante des jugements qui sont faits au sujet de leur rendement par leurs propres supérieurs.» [13]

Outre qu'ils seraient responsables des résultats, les gestionnaires et les employés des points de service seraient responsables de respecter les limites de leurs pouvoirs et de fournir les renseignements dont l'administration centrale a besoin.

La responsabilité de s'assurer que les systèmes nécessaires sont en place pour évaluer la satisfaction des clients et les autres mesures des résultats, ainsi que l'utilisation des ressources, pourrait incomber aux gestionnaires supérieurs concernés dans les ministères, qui seraient également responsables de transmettre l'information au sous-ministre. Ces personnes pourraient aussi être responsables de négocier les limites adéquates des pouvoirs discrétionnaires des points de service dans divers secteurs, de voir à ce que soient prévues des lignes directrices claires et une formation adéquate, et d'assurer le suivi de l'efficacité de ces mesures.

Il est important pour le succès de Fonction publique 2000 que cette responsabilité soit exercée judicieusement. Les cadres supérieurs doivent résister à la tentation d'imposer des contrôles plus serrés chaque fois qu'une erreur est commise. Une partie importante de la responsabilité des unités administratives centrales et des services communs serait de fonctionner de façon à appuyer les efforts du personnel des points de service.

Conclusions

Cet article a examiné certaines des questions à envisager pour trouver un équilibre adéquat entre contrôle et habilitation. L'idéal serait un service souple, efficace et efficient sans risques indus pour les valeurs fondamentales de prudence, de cohérence, d'équité et de probité. Cet article, tout comme le document sur lequel il est fondé, a pour but de faire progresser la discussion; ni l'un ni l'autre n'apporte de réponses définitives.

Il y a habilitation lorsque la délégation est combinée à plusieurs facteurs habilitants. Il ne faudrait déléguer aux points de service que les fonctions et les pouvoirs favorisant l'innovation et la souplesse. Déléguer d'autres fonctions administratives et de soutien pourrait en fait compromettre l'habilitation et le service aux clients.

On peut justifier le maintien de certaines fonctions administratives à l'administration centrale pour promouvoir l'efficience et la coordination, utiliser des compétences spécialisées, maintenir les normes communes et réduire le risque d'erreurs administratives.

Toutefois, il est très important que les fonctions centralisées soient adaptées aux besoins des points de service : les personnes concernées traitent alors l'unité au point de service comme un client interne et sont habilitées à le faire. La technologie a atténué la distinction entre le centre et la périphérie, et la centralisation n'est plus nécessairement un obstacle à la souplesse. De plus, le Livre blanc sur Fonction publique 2000 préconise de changer le statut de certains services communs; d'obligatoires, ils deviendraient facultatifs, ce qui devrait leur donner plus de souplesse.

des unités doivent en avoir de très précis sur les coûts des autres options et sur la façon dont leurs unités satisfont les besoins des clients, et ce, pour pouvoir montrer, contrôler et améliorer la performance de celles-ci. Dans son rapport de 1987-1988, le vérificateur général faisait les observations suivantes sur les organismes qui affichaient une bonne performance :

> «Le lecteur pourrait conclure... que les organismes performants se fient uniquement aux personnes et aux relations pour réussir. Ce n'est pas le cas. Ils dépendent tout autant des personnes que des systèmes d'évaluation et de suivi qui «encadrent» bien leurs opérations.
>
> «Les systèmes d'évaluation et de rapports permettent aux gestionnaires d'examiner et d'analyser de quelle façon les ressources sont dépensées et quels résultats ont été atteints. Ces fonctions sont importantes pour... l'obligation de rendre compte et le contrôle... Ces systèmes leur permettent également de profiter de leurs expériences..., ce qui joue avec le temps un rôle important dans l'amélioration de la performance.» [11] (traduction libre)

Ces systèmes permettent d'exercer un niveau très général de contrôle (comme dans le cas des budgets de fonctionnement). Ils ne servent pas à contrôler les transactions individuelles qui relèvent de certains pouvoirs bien précis. Dans le cadre d'un régime d'habilitation, le contrôle des transactions individuelles se ferait surtout en fonction de valeurs communes et de lignes directrices bien précises, et non en vertu de règles détaillées.

Les systèmes établis pour satisfaire les besoins d'information des administrations centrales ne devraient pas être assortis d'exigences en matière de rapports tellement coûteuses qu'elles compromettraient l'habilitation. Il faudrait remplacer les rapports détaillés *pro forma* par des communications ouvertes permettant de mettre le personnel de l'administration centrale au courant aussitôt que possible de tout problème éventuel. Les systèmes officiels devraient être maintenus au strict minimum et faire appel le plus possible aux technologies de l'information. Tout comme les technologies de l'information ont un rôle indispensable à jouer en augmentant la souplesse des services de soutien et des services administratifs centralisés offerts au personnel des points de service, elles ont également un rôle essentiel à jouer, soit aider le personnel des points de service à répondre aux préoccupations du centre.

Les systèmes d'évaluation et de rapports et tous les contrôles nécessaires devraient répondre aux exigences particulières de chaque situation. Mais il faudra toujours que l'administration centrale exerce quelque contrôle sur certains processus administratifs afin d'assurer une uniformité raisonnable dans toute la fonction publique, de maintenir les normes communes, de promouvoir la conformité aux valeurs communes et d'appuyer les objectifs du gouvernement. Il faudra régulièrement revoir ces contrôles, que ne devraient en grande partie pas voir le personnel des points de service, à mesure que les circonstances changent. Les fameux «règlements» qui dictent notre conduite diminueront et s'assainiront, mais ils existeront toujours.

Il faudra également vérifier périodiquement l'efficience, l'efficacité et la conformité aux limites préétablies des pouvoirs discrétionnaires. Ces vérifications devraient assurer que l'habilitation donne en fait les avantages escomptés sans comporter de risques inacceptables; elles devraient aussi aider les gestionnaires des points de service à trouver des façons d'accroître davantage le rendement de leurs unités.

Le Bureau du contrôleur général a proposé un système de rapports conforme à ce que nous proposons ici. [12] Il s'appuie sur des exposés faits par les gestionnaires. Ainsi, les responsables d'un secteur en particulier (gestion financière, par exemple) peuvent faire un compte-rendu officiel de la situation de leur centre de responsabilité. Ce faisant, ils devraient évidemment être en mesure de justifier ce qu'ils avancent par des preuves adéquates ou un examen indépendant.

Obligation de rendre compte

Pour s'assurer que l'habilitation fonctionne sans risques indus, on pourra notamment définir les responsabilités des personnes concernées le plus clairement possible. Il s'agit d'un sujet complexe et important que l'on ne peut qu'aborder brièvement ici.

L'objectif est de rattacher le plus possible l'obligation de rendre compte du point de service aux résultats. Pour cela, il faut cerner avec précision qui sont les clients, quels sont les objectifs du programme ou du service et le rôle de chacun. Même dans ce cas, mesurer les résultats peut être plus difficile que l'on pense.

Souvent, rien ne témoigne directement des résultats des mesures spéciales. Les témoignages indirects, par exemple l'augmentation de la participation au programme, dépendraient de facteurs comme les fluctuations de l'économie, sur lesquels la personne responsable n'a aucun contrôle. Il serait donc injuste de se fonder uniquement sur cela pour évaluer le rendement.

En révisant les structures organisationnelles, ou en concevant les services de soutien et les systèmes d'approbation, nous devons exploiter au maximum ce qu'offre la nouvelle technologie et intégrer les facteurs humains de souplesse et de valeur ajoutée. Si nous ne le faisons pas, nous risquons de donner au gestionnaire d'un point de service davantage de responsabilités administratives — mais pas plus de latitude pour satisfaire aux besoins des clients — et nous risquons de sacrifier les économies d'échelle éventuelles et les compétences liées aux services communs.

Risques

Les avantages de l'habilitation ne vont pas sans certains risques, et d'aucuns pensent qu'un régime d'habilitation risque de compromettre les valeurs fondamentales comme la cohérence, l'équité, la prudence et la probité.

Le Livre blanc sur Fonction publique 2000 signale également que l'habilitation comporte des risques :

> «Quels sont les risques? On dira surtout qu'une trop grande décentralisation de l'autorité et de la réglementation... donnera lieu à des erreurs. Ce risque est inhérent à toute politique de renouveau qui cherche consciemment à décentraliser des contrôles fondés sur le désir d'être «à l'abri des erreurs», à prendre des risques et innover, le tout pour parvenir à faire un meilleur travail.»[9]

Une grande partie des risques perçus, ou de la peur de commettre une erreur, découle du fait que la fonction publique doit toujours tenir compte du contexte politique. La Commission Glassco fait remarquer que :

> «... les gouvernements travaillent dans un climat de controverse et... c'est une fonction importante des partis politiques que de maintenir ce climat en créant des sujets de discussion, fréquemment au sujet du pour et du contre des mesures administratives individuelles. Il s'ensuit que toute l'administration publique a au moins une incidence éventuelle sur le plan politique.» [10] (traduction libre)

Mais même il y a trente ans, la Commission Glassco nous exhortait à ne pas laisser cette menace nous empêcher de supprimer les contrôles excessifs et superflus. «... Une bonne gestion fait plus qu'éviter le péché... Cette façon calviniste d'aborder l'administration publique, bien qu'elle soit conçue pour décontenancer les mauvais gestionnaires, frustrera sûrement davantage les bons.»

Le «péché» — le péché par action — consiste à avoir commis une faute. Mais il existe aussi le péché d'omission, qui consiste à ne pas tirer avantage des possibilités. C'est ce deuxième péché qui frustre les bons gestionnaires auxquels fait allusion la Commission. De toute évidence, l'un des objectifs de l'habilitation est de saisir les occasions de réduire le nombre de péchés d'omission.

Toutefois, en créant un climat propice à l'habilitation, nous devons également réduire au minimum les risques et éviter les embarras sur le plan politique. Pour ce faire, il faudra :

- qu'après avoir analysé les risques que cela comporte, nous délimitions clairement les pouvoirs discrétionnaires de ceux et celles qui œuvrent aux points de service (tout en nous assurant que ces pouvoirs sont aussi vastes que possible);
- que nous établissions des systèmes efficaces d'évaluation et de rapports;
- que nous portions l'attention nécessaire aux facteurs habilitants dans la mise en œuvre de l'habilitation;
- que nous établissions clairement l'obligation de rendre compte à tous les niveaux.

Les limites des pouvoirs discrétionnaires

La nature et la portée de pouvoirs discrétionnaires adéquats varient en fonction du service ou du programme en question, y compris des politiques qui les régissent. Dans chaque cas, les limites dépendent du cadre de politiques ainsi que des risques et des avantages liés aux domaines discrétionnaires. Il est important que ces limites ne soient pas si rigides qu'elles empêchent l'innovation et la souplesse, ni si lâches qu'elles mettent en péril des valeurs fondamentales comme la cohérence, l'équité et la probité, ou l'intégrité de la politique gouvernementale. De plus, il faudra réévaluer périodiquement les relations entre les risques et la nature des pouvoirs discrétionnaires à la lumière de l'expérience acquise. Il conviendra peut-être de laisser les employés et les gestionnaires des points de service plus libres de leurs décisions à mesure qu'ils utiliseront plus efficacement leurs pouvoirs et seront plus à même d'éviter des erreurs.

Systèmes d'évaluation et de rapports

Des systèmes adéquats d'évaluation et de rapports sont essentiels au contrôle des risques dans un régime d'habilitation. Nous passons d'un environnement où toute initiative est approuvée au préalable ou contrôlée de près à un environnement beaucoup plus souple. Par conséquent, il faudra des renseignements opportuns sur les résultats pour pouvoir évaluer l'utilisation globale des ressources. Bien que ces renseignements, d'ordre général, soient requis pour appuyer l'obligation de rendre compte dans les administrations centrales, les gestionnaires

condition bien sûr qu'il exploite au maximum les technologies de l'information.

Cet exemple illustre deux points. Premièrement, il fait ressortir les mérites de déléguer uniquement les pouvoirs et les fonctions qui ont une incidence directe sur le programme ou sur la prestation des services. Deuxièmement, il fait réfléchir sur la façon de s'y prendre pour organiser le mieux possible certains services de soutien et certaines fonctions administratives dans un environnement où les opérations sont décentralisées. Ici, le soutien centralisé se justifie à cause de sa plus grande efficience et de sa plus grande efficacité. Il se peut toutefois que des facteurs locaux, culturels ou psychologiques militent en faveur du soutien décentralisé. Il faut analyser chaque situation selon ses caractéristiques propres : il n'existe pas de réponse facile.

L'essentiel est que, dans notre ardeur à décentraliser, nous ne perdions pas de vue les avantages des services communs. La Commission Glassco a fait l'observation suivante :

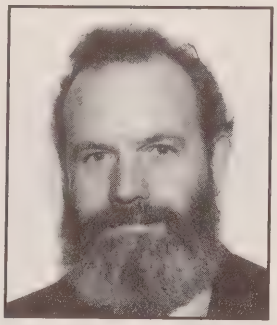
> «Le regroupement des services communs peut également être justifié par des considérations d'économie ou d'avantage sur le plan administratif... Bien que la définition des besoins de fournitures et de services soit inhérente aux responsabilités des ministères, la satisfaction comme telle de ces besoins ne peut être qu'un fardeau qui entrave les fonctions essentielles d'élaboration et d'application de solutions aux problèmes du secteur public.
>
> «De plus petites unités de fonctionnement connaissent un problème spécial pour répondre... aux besoins d'un vaste éventail de services administratifs, à cause du coût prohibitif du maintien des employés... Les organismes de services communs, où ils existent, peuvent satisfaire à certains de ces besoins.»[8] (traduction libre)

Les gestionnaires opérationnels et ceux chargés de fonctions administratives et de fonctions de soutien devront s'entendre sur la meilleure façon d'effectuer certaines activités et d'allouer les ressources. Ils doivent donc œuvrer dans un esprit de partenariat où seront partagés valeurs et objectifs communs.

Le rôle de la technologie

À l'époque de Sir John A. MacDonald, un sous-ministre communiquait la plupart du temps par courrier postal, réservant le télégraphe aux messages urgents. Le processus était lent parce que les distances étaient considérables. La décentralisation s'imposait pour éliminer le problème des distances. Par la suite, les communications se sont améliorées, mais en même temps le gouvernement est devenu beaucoup plus complexe. La décentralisation s'imposait encore pour épargner du temps et continuer le processus. Toutefois, la technologie des communications a tellement évolué que le temps n'est plus un facteur important dans la réponse.

Aujourd'hui, un fonctionnaire peut traiter aussi rapidement avec ses clients, ses subalternes, ses supérieurs ou ses collègues, n'importe où au pays. De plus, la technologie a permis de réduire le nombre de personnes qui doivent servir d'agents de transfert pour entreposer et communiquer l'information. L'intervention humaine dans un processus de communication doit maintenant se justifier par la valeur qu'elle y ajoute, habituellement par l'analyse ou la synthèse.



M. David Wright est conseiller supérieur du Groupe des conseillers gouvernementaux (Conseils et Vérification Canada). Depuis avril 1991, il est chargé d'aider l'administration fédérale à adopter des méthodes novatrices de gestion. Il est titulaire d'un baccalauréat en génie civil du Trinity College (Dublin), d'un doctorat en urbanisme et en affaires publiques de l'université Camegie-Mellon, Pittsburg (Pennsylvanie), et d'un titre professionnel de conseiller en gestion. Il a enseigné à l'université de Liverpool et à l'université du Nouveau-Brunswick. Il s'est joint au Groupe des conseillers gouvernementaux en 1982 et a, depuis, été affecté à divers travaux de consultation dans la fonction publique fédérale.

Outre les personnes mentionnées dans les pages qui précèdent, M. Jean Filion, sous-solliciteur général adjoint, Direction de la planification et de la gestion, a également siégé au comité qui a produit ce rapport.

- des administrations centrales des ministères aux bureaux régionaux.

Transférer des fonctions qui touchent directement les services aux clients à des points de service régionaux est généralement conforme à l'objectif d'améliorer le service.

> «La décentralisation de la responsabilité administrative d'un programme et le déploiement du personnel aux bureaux régionaux peut constituer le premier pas vers l'amélioration de la communication avec les clients et une meilleure adaptation des services...» [7]

Toutefois, on pourrait aller à l'encontre de l'habilitation (et nuire au service aux clients) si l'on pousse la répartition géographique à un point tel que les unités sont trop petites pour autoriser le travail en équipe et la synergie. Pour qu'une opération soit efficace, il lui faut une certaine masse critique.

Devrions-nous décentraliser les fonctions administratives et les services de soutien communs (tant pour les ministères qu'en général)? Dans certains cas, oui, mais il est important de garder à l'esprit certains des avantages de la centralisation. Prenons le cas d'un gestionnaire dans une unité régionale dont les clients sont très dispersés et qui estime qu'il est important que son personnel se déplace pour satisfaire aux besoins de ces derniers. Un tel gestionnaire peut avoir les pouvoirs et la responsabilité administrative nécessaires pour approuver les déplacements et traiter les demandes de remboursement de frais connexes. Bien que de tels pouvoirs puissent être utiles, les avantages qu'ils comportent sont quelque peu contrebalancés par le fardeau administratif. Il se peut aussi que le nombre de déplacements ne justifie pas que l'on forme des spécialistes au bureau régional. Par conséquent, ce ou cette gestionnaire et son personnel ne sont peut-être pas au courant de toutes les possibilités concernant les déplacements (ni des économies éventuelles) et doivent prendre le temps de se familiariser avec la réglementation.

Une autre possibilité consiste à déléguer les pouvoirs au gestionnaire tout en conservant les responsabilités administratives à l'administration centrale. Le ou la gestionnaire garde alors la marge de manœuvre nécessaire pour servir les clients de l'unité et peut, ainsi que son personnel, se renseigner auprès d'experts quant aux possibilités concernant les déplacements et quant à la façon de suivre les procédures administratives. Le temps pris pour les communications ne fait pas nécessairement problème si le service central exploite efficacement les technologies de l'information et les services de messagers. *Pourvu* que l'administration centrale soit attentive aux besoins de l'unité, cet arrangement pourrait satisfaire les deux parties concernées.

Une troisième possibilité consiste à ce que l'unité ait accès à un service de voyages décentralisé dont les agents ont été répartis dans les régions. Bien que l'unité ne traite pas de déplacements en assez grand nombre pour justifier son propre agent, elle a accès à l'un de ces spécialistes régionaux.

Toutefois, la charge de travail d'un agent régional peut être inégale. Les fluctuations tendent à se niveler à l'échelle nationale, et un service de voyages centralisé pourrait dispenser des services soit plus efficaces (plus grande satisfaction des besoins avec les mêmes ressources) soit plus efficients (même rendement avec de moindres ressources) que le service décentralisé, à



Douglas Wood est sous-contrôleur général intérimaire, Évaluation et vérification depuis mai 1990, fonction qu'il cumule avec celle de directeur de la politique de vérification et de la planification. Il s'est joint au Bureau du contrôleur général en 1981 après avoir occupé divers postes de cadre en vérification interne et en systèmes d'information auprès de la Défense nationale. M. Wood est arrivé à la fonction publique fédérale en 1968 après un stage au sein du Groupe des systèmes d'information de la Compagnie générale électrique du Canada Ltée. Il a reçu le titre de comptable en management accrédité en 1972 et il a terminé son cours au Collège de la Défense nationale en 1977. Membre actif de diverses organisations professionnelles dans les domaines de la comptabilité et de la vérification, M. Wood est également membre du Conseil régional de santé du district Ottawa-Carleton et de l'Association canadienne pour la santé mentale.

toutes nos organisations seront désavantagées face au changement accéléré qui nous attend.

Troisièmement — et c'est ce qu'il y a de plus important — nous parlons de changement de comportement. On évite l'habilitation parce qu'elle est difficile et longue à mettre en place, et qu'elle prend beaucoup d'énergie et de persévérance. En bref, il est plus difficile d'habiliter des employés que de diriger un ensemble de systèmes bien contrôlés.

Et maintenant, les bonnes nouvelles

Tout d'abord, une organisation qui a une perspective et des employés habilités s'adapte beaucoup mieux au changement. Chaque fois que se produit du neuf, le personnel répond conformément aux valeurs de l'entreprise et n'a pas besoin d'instructions détaillées.

Cela signifie que l'on peut obtenir une organisation qui travaille et réagit rapidement, et qui est concurrentielle, ce qui est précisément ce qu'exigent les clients. On y met un nouvel accent sur le service. Les gens n'acceptent plus qu'on les fasse tourner en rond, attendre des réponses de bureaucrates sans obtenir les produits qu'ils recherchent. Lorsque vos employés de premier niveau savent ce qu'ils font et comment le faire, lorsqu'ils ont un certain pouvoir décisionnel, votre capacité de répondre aux besoins des clients augmente de façon exponentielle.

Et l'habilitation, c'est aussi ce qu'exigent les employés. Nous avons un nouveau type de travailleur, habituellement une personne qui a une expérience beaucoup plus vaste et qui a connu beaucoup plus de liberté que ses prédécesseurs. Aujourd'hui, les gens ne veulent pas obéir aux ordres : ils veulent être stimulés, informés, consultés. Ils cherchent un sens à leur travail, pas juste un chèque de paye. Par ailleurs, les organisations ne peuvent plus offrir les récompenses traditionnelles : d'importantes augmentations salariales et une promotion tous les deux ou trois ans. Pour être au diapason de votre personnel et de la réalité de votre organisation, et pour attirer les meilleurs employés, vous avez besoin de ces nouveaux modes de gestion.

Enfin, l'habilitation libère tout le potentiel de votre organisation. Pensez-y. Voulez-vous vraiment que la personne, ou peut-être les dix, qui sont au sommet de votre organisation prennent toutes les décisions? Ont-elles le monopole des bonnes idées? Plus nous faisons participer les gens à la prise de décision, plus ils y mettent cœur et énergie, et plus nous accomplirons comme organisation — et comme pays.

HABILITATION ET RISQUES
(Suite de la page 34)

au public. Ces concepts sont précisés dans un énoncé de principes pratiques. [4] (Voir l'encadré.) Bien que ces principes aient été élaborés en tenant compte de la fonction de la gestion financière, ils sont assez généraux pour s'appliquer à toute autre fonction administrative.

Décentralisation

Jusqu'à maintenant, nous avons mis l'accent sur l'habilitation et la délégation, concepts qui s'appliquent tous deux aux personnes, mais qui ne sont pas sans se répercuter sur l'organisation de la fonction publique. Envisagée sur le plan organisationnel, la question devient une question de décentralisation, conséquence de la délégation sur le plan organisationnel. «La délégation est le processus et la décentralisation la structure qui en découle...»[5].

Bien qu'il n'existe pas qu'une seule définition de la *décentralisation*, il semble y avoir consensus sur le fait qu'elle suppose habituellement que certains pouvoirs discrétionnaires soient transférés des plus hauts niveaux d'une organisation aux plus bas.[6] Ainsi, l'habilitation, et la délégation de pouvoirs qu'elle nécessite, aboutira à une organisation plus décentralisée.

Toutefois, *la décentralisation*, au sens qu'on lui donne dans la fonction publique, porte également sur la répartition géographique des fonctions et du personnel connexe, avec ou sans transfert considérable de pouvoirs. Dans ce sens, *la décentralisation* peut découler du transfert des fonctions :

- des organismes centraux ou des organismes de services communs aux ministères, ou

OBJECTIF SATISFACTION...ET PLUS
(Suite de la page 23)

service déstratifié, c'est-à-dire d'étendre l'organisation horizontalement plutôt que verticalement et d'élargir les pouvoirs de chaque gestionnaire.

Conclusions

En résumé, nous croyons que les avantages de la déstratification l'emportent de loin sur les inconvénients. Les longues voies hiérarchiques qui ralentissent les communications et nuisent à la responsabilité personnelle sont choses du passé. Nous avons l'occasion d'accroître la satisfaction au travail de nos employés en étendant leurs responsabilités, en les obligeant davantage à rendre compte personnellement de leur rendement et en leur accordant une plus grande marge de manœuvre dans la prise de décisions.

Nous sommés également arrivés à la conclusion que le succès de la déstratification dépend de certaines conditions préalables.

- Tout changement dans la culture d'une entreprise émane des paliers supérieurs. Les gestionnaires doivent être disposés à jouer un rôle de chef de file, à partager leur vision avec les employés et à communiquer efficacement leurs attentes au sein de la nouvelle structure déstratifiée.
- Les gestionnaires doivent être disposés à écouter attentivement les messages que tentent de leur communiquer leurs employés.
- Chacun doit comprendre son rôle et les responsabilités particulières dont il lui faut s'acquitter pour bien effectuer son travail.
- Les gestionnaires doivent être disposés à déléguer davantage aux paliers inférieurs de l'organisation, à aider les employés à acquérir les compétences nécessaires et à leur offrir une formation qui va au-delà de leurs responsabilités immédiates de sorte qu'ils puissent diversifier leur travail.
- Les gestionnaires doivent établir et entretenir en permanence des voies de communication ouvertes dans les deux sens. Plus l'on monte dans la hiérarchie, plus il importe de communiquer efficacement et d'appuyer les efforts à cet égard. Les employés ont le droit et l'obligation de savoir ce qui se passe dans leur ministère.
- Un climat de confiance doit régner au sein de l'organisation. Les gestionnaires doivent être prêts à aider les employés à se perfectionner afin d'être plus aptes à relever les défis. Ils doivent toutefois être vigilants afin de ne pas laisser passer les erreurs inévitables et dûment informer les employés de sorte qu'elles ne se reproduisent pas.
- Les employés de tous les niveaux devraient avoir un sens du professionnalisme qui les encourage à prendre la responsabilité de leur travail et à accepter l'obligation de rendre compte qui en découle.

En fin de compte, la déstratification peut être une force positive. Le degré de satisfaction au travail des employés est directement proportionnel à la proximité des sources d'information. Ainsi, plus les employés sont éloignés des centres d'information et de décision, moins ils ont tendance à s'identifier à l'organisation, à ses valeurs et à ses objectifs. La déstratification constitue un moyen d'accroître la satisfaction au travail, d'améliorer le moral des employés et de gérer l'administration fédérale plus efficacement.

PRÉPARER L'INFRASTRUCTURE
(Suite de la page 28)

Dans certains cas, cela peut être vrai. Mais après de nombreuses années dans le secteur public, je considère que le nombre d'endroits où l'on ne peut absolument pas tolérer d'erreurs est infiniment plus faible que ce que croient la plupart des gestionnaires. Tout au moins, en habilitant votre personnel à exécuter toutes les tâches où des erreurs peuvent se tolérer, vous libérez votre précieux temps de cadre, que vous pouvez consacrer aux choses vraiment importantes. À mon avis, la plupart des gestionnaires font le contraire. Ils consacrent tellement de temps à se préoccuper de ne pas faire d'erreurs dans les opérations quotidiennes qu'ils n'ont jamais le temps de faire les choses qu'ils devraient faire.

La plupart des syndicats se méfient de tout ce qui ressemble à la qualité totale, à la gestion participative, à la création d'un esprit de corps ou à l'habilitation. Dans une certaine mesure, ils ont bien raison. Si l'habilitation est instituée pour obtenir des employés qu'ils fassent davantage sans être convenablement rémunérés, ou si elle est utilisée pour trouver des moyens d'accroître la productivité sans que les avantages en soient partagés par les travailleurs, je pense que les syndicats ont un point. Mais la véritable habilitation offre une nouvelle perspective qui élimine l'opposition «nous-eux» qui a caractérisé les relations syndicales-patronales pendant des décennies en faveur d'un esprit de corps qui permettra à la boîte de mieux tourner. Car franchement, à moins que nous ne puissions unir nos efforts,

La publication d'un rapport provisoire nous a permis d'éviter le sort habituellement réservé à de nombreux documents — qui sont simplement relégués aux oubliettes — parce que nous étions encore présents une fois le rapport publié pour travailler avec les divers organismes concernés, vérifier s'ils étaient d'accord avec nos recommandations et prendre les mesures nécessaires à leur mise en application. Contrairement à de nombreux rapports qui tombent tout simplement dans l'oubli, les nôtres continuent de faire valoir les mérites de notre position.

Enfin, les rapports provisoires permettent de mettre la touche finale à certaines parties des travaux pour que vous puissiez ensuite passer à autre chose et formuler des recommandations préliminaires sur d'autres aspects. Par ailleurs, pour souligner l'importance de la participation des citoyens ordinaires, nous les avons largement cités dans nos rapports provisoires.

Lorsque le public constate que ses vues sont reflétées dans les rapports, il est davantage incité à participer au processus. Les rapports provisoires permettent aussi de tirer parti du système en place en vue d'obtenir l'accord de tous les ordres de gouvernement et de faire adopter les recommandations.

Rester en contact. Il faut essayer d'entretenir des rapports constants avec vos intervenants et les groupes qu'ils représentent. Ce genre de contact permet d'établir des rapports de confiance avec votre public. Nous avons établi des rapports très étroits avec bon nombre de nos intervenants. Certains d'entre eux en sont même venus à exercer des pressions auprès des gouvernements et des titulaires de charges publiques pour qu'ils appuient nos recommandations; cela a été d'autant plus gratifiant qu'il s'agissait parfois d'un organisme qui s'était montré à prime abord hostile ou méfiant.

En restant en contact, nous nous sommes branchés sur des réseaux avec une telle régularité que, finalement, nous avons pu relier entre eux des réseaux importants qui n'avaient jamais été en rapport auparavant. Nous avons eu accès à des données, à des analyses et à des opinions dont les délégations ou les audiences publiques ne nous auraient jamais permis de prendre connaissance.

Être souple. Soyez disposés à changer de cap pour accommoder une tendance que vous n'aviez pas prévue. Nous avons rajusté notre tir et réaffecté des ressources pour accorder plus d'importance à des problèmes environnementaux que nous avions sous-estimés au début de nos travaux. L'aspect méthodique de votre processus et de vos plans est loin d'être aussi important que leur adaptabilité et leur efficacité.

Le public est perspicace. Évitez de sous-estimer la perspicacité du public. Il est vrai qu'il existe des groupes d'intérêts et des gens « farfelus » mais, collectivement, le public fait preuve de bon sens, de créativité et a une bonne conception de ce qui est faisable. Si la politique est l'art du possible, c'est aussi le cas de l'élaboration des politiques publiques, et rien ne surpasse les consultations publiques pour déterminer ce qui est possible. Dans bon nombre des domaines que nous avons étudiés (construction urbaine, aménagement de quartiers, transports et environnement), des membres du public en savaient plus que les fonctionnaires et les personnes qui font profession d'experts. Par exemple, pour des questions liées à l'environnement telle que la qualité de l'eau, les habitats fauniques et l'évaluation des impacts environnementaux, des organismes écologiques non gouvernementaux étaient nettement mieux renseignés que le ministère de l'Environnement fédéral et celui de l'Ontario. Je soupçonne que c'est tout aussi vrai pour de nombreux autres secteurs de politique publique — peut-être plus même que nous ne voulons l'admettre.

Conclusions

Il va falloir trouver des façons de consulter le public en collaboration avec d'autres ordres de gouvernement et leurs organismes. Ce ne sera pas facile, mais les problèmes courants l'exigent. Le morcellement des tâches, les piles de documents et les formalités administratives qui nous accablent de nos jours compliquent la délimitation des responsabilités et font obstacle aux tentatives de régler les problèmes requérant la concertation. Les consultations publiques qui intensifient ce morcellement sont, en fin de compte, improductives.

Nous devons trouver des moyens innovateurs d'amener le public à participer de façon significative à l'élaboration des politiques publiques. Nous devons améliorer le processus des consultations publiques. À moins que nous ne soyons décidés et prêts à agir, je crains que notre système de gouvernement lui-même soit plus menacé que nous ne le croyons.

À L'IMAGE D'UNE RÉUNION DE FAMILLE
(Suite de la page 15)

syndicats, fournisseurs et regroupements locaux. Il faut obtenir leur appui dès le début. Demandez-leur d'écrire des lettres, de venir aux réunions et de se prononcer en public sur le problème à l'étude. Tenez-les au courant et n'oubliez pas que la consultation horizontale n'est pas réservée à vos opposants.

La dimension humaine de la consultation
L'élément humain est fondamental dans la consultation publique et, bien que nos relations avec nos différents publics soient loin d'être une science exacte, c'est de jouer à la roulette russe que de ne pas tenir compte de cette dimension humaine.

Les forces qui suivent alimentent tout notre processus analytique et stratégique :

- une attitude prospective,
- une orientation vers l'extérieur,
- le respect du public.

Par attitude prospective, il faut entendre mettre à contribution les meilleures personnes possible, celles qui sont qualifiées, informées et efficaces. Cela signifie être prêt à écouter et à répondre.

Par orientation vers l'extérieur, il faut entendre que toute votre organisation devrait être à l'écoute du milieu où vous évoluez (ses aspirations, ses objectifs, ses valeurs), pas seulement maintenant, alors que vous en avez besoin, mais tous les jours. Restez à l'écoute, n'oubliez pas vos engagements, et faites votre part, lorsque c'est possible.

Et, finalement, respectez votre public. Si vous faites preuve d'ouverture d'esprit et du sens des responsabilités, on verra en vous une personne digne de confiance, un élément précieux de la société et de l'économie. Dans le monde d'aujourd'hui, cette perception est un absolu.

UN POINT TOURNANT
(Suite de la page 20

cas, nous avons même eu à nous défendre (avec succès) contre une action en justice fondée sur des dispositions de la *Loi sur les enquêtes*. Le demandeur a enfin convenu que le processus informel donnait de bien meilleurs résultats que n'aurait eus une démarche légaliste, plus coûteuse et plus fastidieuse.

Ce que nous avons appris
Nous avons tiré plusieurs conclusions préliminaires sur la façon dont se sont déroulées nos consultations publiques.

Le recours à des ***groupes de travail***, dont les membres venaient de tous les segments de la société touchés par cette question nous a permis de tirer parti de réseaux auxquels nous n'aurions jamais eu accès si nous nous en étions tenus à la façon plus traditionnelle de produire un document — qui consiste à engager un expert-conseil ou à utiliser les ressources internes, parfois un fonctionnaire subalterne toujours très occupé. En outre, le détachement d'employés d'autres ordres de gouvernement, d'autres organismes ainsi que du secteur privé nous a intégrés à plusieurs réseaux dont nous n'aurions pas fait partie autrement.

Rapports provisoires. Nous le savons trop bien, la multitude des niveaux de compétence et l'inertie des bureaucrates peuvent engendrer une situation où presque personne ne peut agir, mais où n'importe qui, ou presque, peut mettre des bâtons dans les roues. Des produits de l'«extérieur», comme les rapports de commissions royales, sont particulièrement vulnérables.

POINT DE VUE
(Suite de la page 2)

Si, à cause de principes auxquels il ne saurait être dérogé, l'organisme ne peut fixer des tarifs convenables ou conserver les recettes générées par la prestation d'un service, le problème est encore plus complexe et les mesures de rendement plus vagues. Il faut alors inventer une série de règles, sans perdre de vue leurs objectifs réels. Même si ces objectifs découlent de l'application obligatoire de certains principes, ils doivent prévoir des mesures pour équilibrer l'offre et la demande. Ces mesures devraient être simples, de manière à ne pas frustrer les clients. En d'autres termes, le défi consiste à inventer un substitut pour un marché qui fonctionne bien. Malheureusement, l'expérience ne révèle rien d'encourageant à cet égard.

UNE QUESTION D'ÉQUILIBRE
(Suite de la page 6)

ou s'adonner à des activités politiques partisanes susceptibles de compromettre sa capacité de remplir ses fonctions de façon juste et impartiale, ou de créer un doute raisonnable quant à sa capacité de remplir ses fonctions de façon juste et impartiale.»

La solution optimale

Pour plus de certitude, on pourrait avoir recours à une combinaison des options 2 et 3. Nous pourrions définir les postes frappés de restrictions, notamment les postes de direction et ceux qui leur sont associés, et appliquer une règle plus générale pour les autres fonctionnaires.

De quelle façon cette mesure touche-t-elle les fonctionnaires? Ces derniers ont accepté, de leur plein gré, de renoncer à bon nombre des avantages et des récompenses du secteur privé pour servir leurs concitoyens.

Déterminons d'abord comment protéger nos citoyens, puis essayons de protéger leurs droits en essayant d'entraver le moins possible ceux des fonctionnaires.

UNE RECETTE ORIGINALE
(Suite de la page 11)

sur les résultats plutôt que sur le fonctionnement et attribuant clairement aux cadres la responsabilité de la gestion du personnel. Les objectifs et les normes fixés pour ces derniers doivent explicitement tenir compte de :

- leur engagement à l'égard de la mission et des valeurs du ministère;
- leur engagement à l'égard de l'équité en matière d'emploi, évalué en fonction des résultats obtenus;
- leur appui à la formation et au perfectionnement des employés;
- leur efficacité du point de vue de la consultation, des communications et de la participation des employés.

Les cadres font face à d'énormes défis pour ce qui est d'apprendre à gérer des effectifs diversifiés et de s'équiper pour le faire, mais les gains possibles, sur le plan de la productivité, de la satisfaction personnelle et de l'équité sont également considérables.

tion à tous les stades du processus de changement — avec les ministres, les gestionnaires, les employés, les détenus, les partenaires de l'extérieur et la population en général.

Il a été difficile d'amener les gens à réaliser que l'énoncé de mission constitue un idéal auquel doit aspirer le Service correctionnel et à ne pas se décourager si les objectifs poursuivis ne sont pas atteints instantanément. D'autre part, la haute direction sait pertinemment qu'une approche idéaliste comme celle-là exige qu'on prêche par l'exemple pour ce qui est de la sincérité du leadership, si l'on ne veut pas qu'elle donne des résultats contraires à ceux qui sont attendus.

Ce document tient également compte du contexte plus général de la fonction publique dans lequel œuvre le Service correctionnel du Canada : l'énoncé de mission s'inspire des travaux du Comité de Gaétan Lussier chargé de définir les valeurs fondamentales de la fonction publique et le ministère a également tenu compte du chapitre du rapport annuel du vérificateur général portant sur les organisations performantes et de ce qui se fait dans le cadre de FP2000.

Notre cheminement représente une contribution utile à la documentation sur la gestion du changement et sur les services correctionnels. Comme l'indique si bien ce livre, le cheminement continue. Nous le suivrons tous de près.

The Art of Seeing Double or Better in Business

par Ernie J. Zelinski
VIP Books, 1990

Ce livre traite de la façon d'améliorer notre créativité. Nous aurions tous avantage à le lire — mais la plupart d'entre nous s'en abstiendront.

Comme l'explique l'auteur, les personnes qui devraient lire et utiliser ce genre de livre sont celles qui ne se rendent pas compte qu'elles ont besoin de stimuler leur pensée créatrice. Or, si paradoxal que cela puisse paraître, parce qu'elles ne perçoivent pas les avantages de la créativité, elles ne prendront jamais les dispositions pour se renseigner à ce sujet.

Le lecteur a l'impression de participer à un colloque. Rien d'étonnant à cela, car l'auteur, animateur de colloques, s'est inspiré des documents qu'il utilise pour ces derniers. Le livre est agrémenté d'anecdotes, de devinettes, de casse-tête et de citations : «Il a à l'occasion des éclairs de silence qui rendent sa conversation tout à fait délicieuse.» (Sidney Smith) — et de superbes graffiti.

Nombreuses sont les personnes qui participent à des colloques de motivation. Elles aiment également ce genre de livre, s'amusent des graffiti, lisent les devinettes et s'empressent d'aller consulter les solutions au verso. Malheureusement, elles n'en tirent souvent pas grand profit. L'auteur les appelle des «toxicomanes de la motivation», ces personnes ayant constamment besoin «d'être motivées» parce qu'elles ne sont pas elles-mêmes motivées.

Les esprits créateurs ne trouveront rien de bien nouveau à un grand nombre des techniques expliquées dans ce livre, mais ils aimeront les nouveaux trucs ingénieux qui stimuleront leur talent de création. Ils aimeront les graffiti (un taxi vide s'arrêta et Ronald Reagan en descendit); se laisseront prendre par les casse-tête, rumineront les colles (sept mois comptent 31 jours. Combien en comptent 30?); liront attentivement les anecdotes et mettront probablement en pratique quelques nouvelles idées dans leur vie de tous les jours. Ils en tireront profit. En effet, l'activité créatrice est une réalité quotidienne; ce n'est pas un mode d'action que l'on adopte de temps à autre pour régler un problème particulier. Bref, la créativité est une habitude.

Qu'on ne cherche pas dans ce livre un chef d'œuvre de prose élégante ou un puissant exposé rigoureusement logique. C'est un livre qui se lit comme on écouterait parler l'auteur. Celui-ci, comme s'il sautait du coq-à-l'âne, passe d'une histoire à une explication, puis à un casse-tête, et revient à son histoire. Ainsi, l'ouvrage est d'une lecture si facile et si passionnante qu'elle ne permet pas de découvrir des réflexions de grande valeur.

Pour conclure dans l'esprit du livre, je reprendrai l'adaptation que Zelinski fait d'une énigme classique : Un homme d'affaires américain est capturé par des terroristes qui exigent une rançon pour sa libération. Personne ne fournissant l'argent demandé, les terroristes annoncent à leur otage qu'ils vont le tuer. Cependant, comme c'est un gars plutôt sympathique, ils lui laissent le choix de sa mort : «Si tu mens, tu seras fusillé; si tu dis la vérité, tu seras pendu.»

L'homme d'affaires fit une déclaration qui lui valut d'être libéré par les terroristes. Quelle était cette déclaration?

Notre cheminement : Le renouveau organisationnel des services correctionnels fédéraux

Service correctionnel du Canada (SCC), en collaboration avec le Centre canadien de gestion, Ottawa.
Compte rendu de J.L. Manion

Cet ouvrage raconte comment le Service correctionnel du Canada, organisme autocratique paramilitaire énormément critiqué pour la piètre qualité de sa gestion et de ses services est devenu un organisme bien géré, consensuel et dispensant de «bons services correctionnels».

Ceux qui s'intéressent au domaine mystérieux et complexe de la justice pénale ainsi qu'à la science et à la théorie de la gestion trouveront cette histoire fascinante. Le compte rendu que voici porte principalement sur la façon dont la gestion a changé, même si le document lui-même revient à maintes reprises sur le fait que le processus de changement visait à améliorer la qualité des résultats opérationnels du Service, c'est-à-dire protéger la société tout en encourageant et en aidant les détenus à devenir des citoyens respectueux de la loi.

Le SCC s'est appuyé pour ce renouvellement sur son énoncé de mission, «vision pour l'avenir, plan d'action pour le développement, le changement et l'amélioration». Le SCC veut que sa mission oriente toutes ses activités, c'est-à-dire ses plans et ses politiques, ses programmes de formation et l'attribution de ses ressources. En vertu de cet engagement, le SCC entend rendre des comptes et s'attend même à ce qu'on lui demande de le faire.

Bon nombre d'organismes, quelle que soit leur taille, ont essayé de se renouveler et de se transformer en adoptant des énoncés de mission. Les résultats sont mitigés. Certains énoncés ne sont en fait que des slogans utilisés en marketing; d'autres, imposés par le premier dirigeant ou la haute direction, sont perçus avec cynisme par le reste du personnel. Peu d'organismes utilisent les énoncés de mission pour indiquer leur plan d'action et leur force motrice, comme le fait le Service correctionnel pour se transformer radicalement. L'énoncé de mission du Service correctionnel va bien au-delà d'autres énoncés. Il comprend des principes opérationnels et des objectifs stratégiques qui donnent un sens concret aux valeurs et ont des effets tangibles sur les opérations quotidiennes.

Notre cheminement explique l'énoncé de mission par le menu et décrit le long et pénible processus qu'a été sa rédaction ainsi que la façon dont il a été mis en œuvre. On y montre bien la vision et la détermination de la haute direction du Service correctionnel du Canada; on y montre aussi à quel point il est difficile de procéder à des changements et d'obtenir des résultats dans le secteur public.

Le processus a débuté en 1984, alors que le commissaire actuel était conseiller auprès du commissaire de l'époque. Il démarrait à peine qu'un nouveau gouvernement accédait au pouvoir et qu'un nouveau ministre et un nouveau commissaire étaient nommés. Tout était suspendu jusqu'en 1988, au moment où le commissaire actuel est revenu, cette fois-ci pour diriger le ministère. Il y eut ensuite une autre élection, après quoi il fallut assurer la participation et l'engagement de quatre solliciteurs généraux successifs au cours des trois années qui suivirent. Cette période a également été marquée par l'inertie et la suspicion habituelle face au changement, typiques de la plupart des grands organismes, par les hauts et les bas de tout processus de changement de grande envergure, ainsi que par une grève nationale.

Le Service correctionnel du Canada est fier de son énoncé de mission, mais il faudra des années d'évaluations attentives pour savoir si le processus de changement a donné lieu à la transformation désirée et si, grâce à celle-ci, le ministère offre de bons services correctionnels. Le fait d'amener tous les employés et tous les détenus à prendre part à la rédaction de l'énoncé de mission et à participer à sa mise en application a peut-être été l'élément fondamental pour modifier les attitudes et assurer l'engagement de tous.

La participation de plusieurs détenus, lesquels ont décrit les répercussions des modifications apportées au sein du Service correctionnel du Canada, est particulièrement intéressante et révélatrice. L'un d'entre eux, un détenu à long terme, décrit (page 206) ce que représente l'énoncé de mission pour lui en ce qui touche la justice, le traitement équitable et l'interaction plus constructive entre les détenus et les gardiens de prison. Le livre met l'accent sur l'importance des communications et de la consulta-

- qu'il incite les employés à intérioriser la mission de l'organisation et à y croire, et à agir pour que l'organisation atteigne ses objectifs.

Toutefois, sans philosophie d'ensemble sur la gestion et le perfectionnement des ressources humaines, les documents diffusés par les organismes centraux se limitent aux procédures administratives qui régissent la formation. Dans les ministères, la formation a été compartimentée selon leur structure et leur rôle. Le Conseil du Trésor, la Commission de la fonction publique, le Centre canadien de gestion, les programmes Cours et affectations de perfectionnement et Échanges Canada, ainsi que divers programmes et écoles financés par les ministères aux niveaux national et régional et au niveau des districts sont tous responsables d'éléments de la politique de formation et de sa prestation.

Au milieu de tout cela, l'intégration d'un programme de formation est une tâche qui est laissée avant tout à l'employé, mais les politiques et le climat de travail limitent ce dernier à cause de leur caractère répétitif, directif et prescriptif. Par ailleurs, alors que les politiques font une place à la formation informelle et à la formation par l'action, elles sont avant tout orientées vers la formation régulière dont elles définissent les modalités, les conditions et la nature du financement.

La fonction publique et le changement

Fonction publique 2000 s'éloignent des approches axées sur le contrôle. Elles stipule que les systèmes doivent aider l'employé à s'associer intimement aux objectifs de son ministère ou organisme. Lorsqu'il est question de plans de carrière, il faut donc offrir, suite à un énoncé de mission clair et précis, de nombreuses possibilités de croissance et d'avancement. Mais il y a une grosse différence entre offrir des possibilités et dispenser une formation; les employés se sentent alors responsables de leur propre formation, ce qui exige un système où le perfectionnement repose sur l'étudiant lui-même.

Malheureusement, les organisations s'efforcent encore trop d'assurer la continuité de leurs activités. Dans une fonction publique où les politiques, les priorités, les demandes en services et technologie changent sans cesse, le perfectionnement doit permettre aux cadres de satisfaire des besoins encore mal définis, ce qui ne se produira que si le climat de travail incite les gens à être dynamiques et créatifs au maximum.

Pour que les systèmes et les politiques puissent fonctionner à l'unisson, les composantes qui s'y recoupent doivent être le reflet d'une philosophie commune. Le rapport du Groupe de travail de Fonction publique 2000 sur la formation et le perfectionnement du personnel traduit une volonté de s'éloigner des notions traditionnelles et met l'accent sur la responsabilité individuelle et le professionnalisme. Toutefois, parce qu'il ne repose sur aucune philosophie de base, le rapport reflète encore une politique de formation orientée par les organisations. Il faut abandonner l'idée de donner des cours spéciaux pour s'orienter vers une stratégie de formation globale pour chaque cadre.

La recommandation de Fonction publique 2000 selon laquelle les employés et leurs supérieurs à tous les niveaux tiendraient un «Dossier personnel de planification et de perfectionnement» est un très bon point de départ. Le dossier pourrait devenir une stratégie de formation personnelle conforme au processus décrit plus haut et où l'employé aurait l'entière responsabilité du programme.

DANS UNE FONCTION PUBLIQUE OÙ LES POLITIQUES, LES PRIORITÉS, LES DEMANDES EN SERVICES ET TECHNOLOGIE CHANGENT SANS CESSE, LE PERFECTIONNEMENT DOIT PERMETTRE AUX CADRES DE SATISFAIRE DES BESOINS ENCORE MAL DÉFINIS.

Il reste toutefois à établir une philosophie d'ensemble qui intégrerait les besoins de l'employé et ceux de l'organisation et qui favoriserait la participation de l'employé.

La mise en œuvre d'une approche stratégique

De nombreuses aptitudes et compétences sont pratiquement uniques à la fonction publique. C'est pour cette raison que la

(Suite à la page 75)

convient à une situation donnée; il faut donc repartir à zéro lorsque de nouveaux besoins surviennent.

Par contre, la formation des cadres requiert une participation accrue de l'étudiant. Il est donc pratiquement impossible que les cours réguliers traditionnels répondent aux divers besoins de chacun. Une approche qui rend chaque étudiant responsable de son propre perfectionnement est donc très prometteuse. Mais l'organisation ne peut pas, c'est clair, renoncer à toutes ses responsabilités au chapitre de la formation des employés. La formation fait toujours partie du milieu de travail. Un changement de cap s'impose donc : il faut mettre l'accent moins sur l'organisation et plus sur l'individu, tout en tenant compte des buts et des objectifs de l'organisation.

Les organisations doivent favoriser le dialogue entre la direction et les employés; elles pourraient envisager de demander à un animateur d'identifier les styles et les stratégies de formation. Les rapports avec les collègues, l'utilisation de conseillers et des stages de formation en cours d'emploi sont d'autres techniques utiles dont elles disposent. En rendant l'employé responsable de sa formation, ces divers éléments se trouvent réunis dans un programme de formation structuré, sans surcharger les ressources.

La formation : une approche stratégique en neuf étapes

Préparation : La direction ou l'employé propose un projet. On recueille des données; la direction et l'animateur examinent les plans et les objectifs de l'organisation, et déterminent la contribution possible de l'employé. La direction devrait signaler à l'employé qu'elle est disposée à se servir, à la fin du projet, de ses nouvelles compétences.

Consultation : L'employé et l'animateur étudient les objectifs de formation et l'apport de la direction, identifient les domaines de concordance à la base du perfectionnement, et, en faisant appel à l'expérience passée et à des tests diagnostiques, décrivent le style d'apprentissage de l'employé.

But : À partir des liens entre les objectifs de l'organisation et ceux de l'employé, on établit l'objectif du projet en regard du choix des activités et de la valeur du projet pour l'organisation et pour l'employé.

Diagnostic : L'animateur et l'étudiant déterminent les compétences, les connaissances, les aptitudes et les attitudes requises par ce dernier, et établissent des priorités.

Plan : Avec l'aide de l'animateur, l'étudiant élabore un plan exhaustif, avec les objectifs et sous-objectifs qu'il s'est fixés.

Contrat : Un contrat de formation est une bonne façon d'expliciter les éléments du plan et de décrire les rôles et responsabilités de toutes les parties concernées, de même que leurs ressources.

Mise à exécution : L'étudiant amorce le projet, en consultation avec l'animateur, qui suit de près les progrès réalisés et qui voit à ce que toutes les parties respectent leurs engagements.

Évaluation : L'animateur et l'étudiant se demandent si les divers éléments du projet permettent d'en atteindre les objectifs et envisagent d'apporter des correctifs ou des changements.

Validation : Le projet est valide lorsque son but a été atteint. On détermine la validité de chaque élément en regard du perfectionnement de l'employé et de son apport aux objectifs de l'organisation.[2]

Cette approche présuppose que l'organisation est prête à investir dans le perfectionnement de ses employés. Elle n'envisage pas les faiblesses une à une et se tourne plutôt vers le perfectionnement de la personne dans sa totalité.

Le contexte de la fonction publique

En tant qu'organisation de service tentaculaire et polyvalente, la fonction publique délègue un pouvoir considérable aux ministères qui peuvent ainsi établir leurs propres priorités et leur propre mode de gestion; de leur côté, les organismes centraux établissent des politiques et des procédures à partir de certains textes de loi.

Avec leur tendance à vouloir avant tout diriger et contrôler ce que font les ministères, les organismes centraux ont implanté une philosophie de la gestion aux antipodes des approches modernes. Le manuel sur l'*Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels* (APRM) et Fonction publique 2000 nous acheminent vers une structure et une organisation plus propice à l'initiative personnelle et vers une philosophie qui valorise l'individu, aborde la gestion avec humanisme et facilite le perfectionnement des employés. Ce nouveau contexte est d'une extrême importance, étant donné :

- qu'il crée le climat qui encourage les employés à donner leur pleine mesure et à obtenir la formation leur permettant de le faire;

succès, si cela l'a jamais été, de croire que les gens vont «trouver» ce qu'ils doivent savoir.

Mais il n'est pas nécessaire que les employés passent beaucoup de temps dans une salle de classe régulière; en fait, la salle de classe n'est peut-être même pas l'endroit idéal pour former le personnel. *La formation régulière*, qui est donnée dans une salle de classe par un enseignant qui dirige le processus, nous est familière à cause du temps passé à l'école primaire et secondaire. *La formation informelle*, bien que structurée, n'a pas lieu dans une salle de classe; le rapport entre l'étudiant et les gens qui dispensent la formation est moins structuré et c'est l'étudiant qui contrôle le plus le processus. *La formation fortuite* comprend les situations imprévues qui nous permettent d'acquérir de nouvelles connaissances, de nouvelles habiletés ou de nouvelles compétences. L'approche idéale pour la formation et le perfectionnement des employés serait de réunir les aspects positifs des trois types de formation dans une stratégie globale adaptée aux besoins de l'employé et de l'organisation.

Lorsque la formation est financée par l'organisation, elle vise ordinairement à cerner et à éliminer les lacunes au niveau des compétences. Lorsque l'heure est aux changements rapides, il ne suffit pas d'attendre que des faiblesses se manifestent dans le rendement quotidien pour organiser des cours de perfectionnement des employés. Il faut une nouvelle approche par laquelle l'employé assume la responsabilité première de ses besoins en formation tandis que les responsables tentent de trouver les domaines où les besoins et les objectifs de l'employé concordent avec ceux de l'organisation.

Lorsqu'il y a concordance, l'organisation a tout à gagner à aider l'employé à se perfectionner.

L'étudiant adulte

L'étudiant adulte est différent de l'écolier. Puisque les adultes se considèrent responsables de leur propre vie, le processus de formation ne sera pas le même pour eux. Contrairement à la formation donnée à l'école, qui est financée, obligatoire et qui nous prépare à la vie, la formation des adultes vise ordinairement à améliorer la contribution individuelle; la personne peut, en tout temps, décider de poursuivre ou non sa formation.

En vieillissant :

- les gens deviennent de plus en plus autonomes;
- ils acquièrent de plus en plus d'expérience, source de plus en plus précieuse de connaissances;
- leur désir d'apprendre est axé sur une tâche précise;
- ils donnent la priorité aux connaissances ayant une application immédiate;
- ils accordent de moins en moins d'importance à la matière et de plus en plus d'importance à leur rendement.[1]

Cela a des conséquences pratiques évidentes. Puisque les adultes sont autonomes, ils ont donc leur mot à dire lorsqu'il s'agit d'établir leurs objectifs de formation et d'orienter leur expérience de formation. Parce qu'ils s'intéressent à des situations ou à des problèmes de la vie de tous les jours, la matière étudiée n'aura de valeur que si elle leur permet d'améliorer leur rendement ou de régler une difficulté.

La formation des adultes en milieu de travail

Appliquons ce qui précède à la formation des cadres : que des gens connaissent leurs propres besoins et soient capables d'innover, n'est-ce pas là tout simplement ce qu'attend une organisation moderne de ses cadres et de ses dirigeants?

Il n'est pas logique de placer des cadres dans des situations dont ils ne contrôlent ni le contenu ni le processus; c'est peut-être pour cela qu'ils cessent parfois de suivre les cours traditionnels. En matière de perfectionnement des cadres, l'organisation doit relever les défis suivants : tirer profit de leur autonomie, cerner leurs objectifs de formation personnelle qui appuient les objectifs de l'organisation, faciliter leur apprentissage et leur croissance personnelle. S'il faut recourir à des types prescriptifs de formation, les méthodes devront être adaptées à des adultes.

Les méthodes pédagogiques traditionnelles sont plus efficaces lorsqu'il s'agit d'acquérir une connaissance ou d'apprendre une technique (par exemple, apprendre à faire fonctionner une machine). Un certain nombre de facteurs en réduisent la valeur :

- le résultat doit être défini à l'avance;
- on tient pour acquis que l'enseignant est un expert capable de cerner des besoins, de déterminer le contenu du cours et d'aider les autres à apprendre;
- elles limitent l'apprentissage des étudiants;
- elles sont réactives (on répond à un besoin qui existe).

Lorsque le résultat est le même pour tous et que l'étudiant est peu motivé, la formation s'orientera vers l'objectif pédagogique. En outre, étant donné que la formation régulière répond à un besoin précis, elle

LE TALENT DÉBRIDÉ



Bruce Dodge est chef de la formation et de la planification des ressources humaines au bureau de la région de l'Atlantique du Service canadien des parcs, et il est chercheur attaché à la Faculté d'administration publique de l'université Dalhousie. Il détient plusieurs diplômes (un baccalauréat ès arts, un baccalauréat en enseignement et une maîtrise en enseignement) et il possède une vaste expérience de la gestion du personnel dans le secteur public. M. Dodge a également occupé le poste d'attaché de recherche au Centre canadien de gestion où il a effectué des études sur l'apprentissage dans un environnement organisationnel.

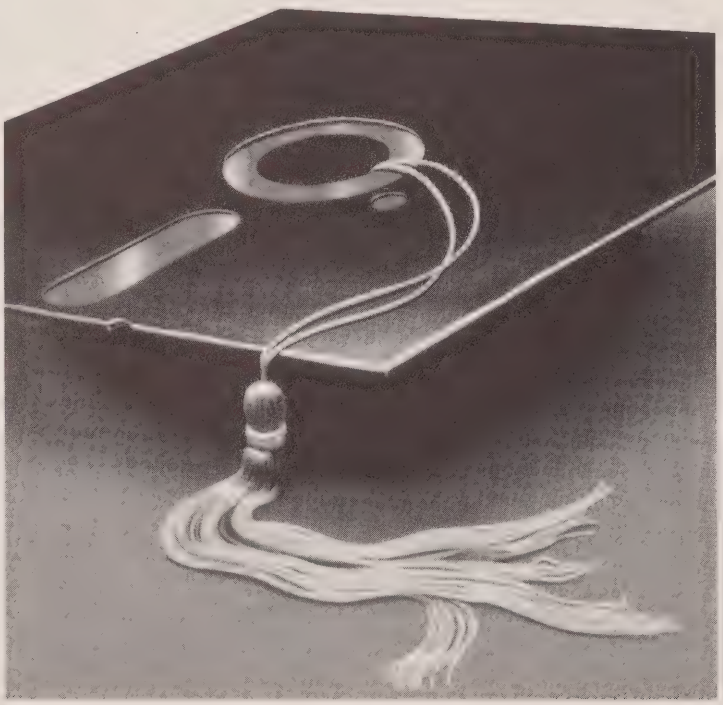


Illustration par Robert Tinney / Masterfile

par Bruce Dodge

Il n'est plus raisonnable aujourd'hui de supposer que les employés pourront éventuellement répondre aux besoins changeants d'une organisation sans acquérir de nouvelles compétences. Pour que cette organisation reste dynamique et efficace, elle devra agir de façon délibérée. Ce n'est plus un gage de

Cet article s'inspire du rapport «Learning in an Organizational Setting: The Public Service Context». On peut se procurer le texte intégral de ce rapport au Centre candien de gestion.

tents sont plus susceptibles de s'identifier aux objectifs de l'organisme. Des recherches montrent que la fiabilité et la crédibilité des pratiques de communication des dirigeants influent sur la perception qu'ont les employés de la compétence de ces derniers. De toute évidence, pour s'assurer du dévouement des employés, il faut absolument mettre en place des voies de communication efficaces.

S'engager fermement à assurer le perfectionnement des employés. De nos jours, pour attirer et conserver les employés les plus compétents, il faut être prêt à investir dans leur perfectionnement personnel et professionnel, c'est-à-dire : placer les employés dans des postes qui leur conviennent, rendre intéressantes les tâches liées à leur emploi et leur offrir la possibilité de parfaire et d'élargir leurs connaissances en étudiant. La formation et l'expérience accroissent les possibilités d'emploi d'une personne sur le marché du travail de l'avenir. Comme la sécurité d'emploi n'est plus ce qu'elle était, l'acquisition de nouvelles compétences peut contribuer de façon importante à un autre genre de sécurité, soit l'employabilité.

Outre le perfectionnement professionnel, d'autres services peuvent être offerts aux employés pour les aider à mener une vie satisfaisante en-dehors du milieu de travail. Cela peut être des services de consultation psychologique, de traitement de la toxicomanie et de l'alcoolisme, des garderies et des centres de conditionnement physique. Il est intéressant de constater que les organismes qui adoptent de tels services non seulement s'attirent plus de loyauté de la part de leurs employés mais réalisent aussi des économies au chapitre des frais médicaux et des indemnités pour les accidents de travail.

Faire participer les employés à la recherche de solutions aux problèmes. De nos jours, les employés veulent avoir leur mot à dire dans les décisions qui les touchent. Pour permettre aux employés d'exercer un contrôle sur leurs activités professionnelles, de nouvelles techniques de gestion s'imposent, dont la délégation, l'aide, l'encadrement et l'orientation.

Il est tout à fait normal d'éprouver des sentiments de loyauté envers ce qu'on crée. Toutefois, pour stimuler la créativité des employés, il ne suffit plus de mettre une boîte à suggestions à leur disposition. Il faut leur enseigner comment faire des suggestions : ils doivent savoir qu'il ne suffit pas de signaler les lacunes, mais qu'il faut offrir des conseils constructifs. Ils doivent également connaître les critères qu'utilisent les cadres supérieurs pour examiner certaines notions. Ils doivent pouvoir trouver de l'aide lorsqu'ils échouent et obtenir une récompense lorsqu'ils réussissent. Ils ont besoin, avant tout, de voir se concrétiser certaines de leurs idées.

Reconnaître la contribution de tous les employés. Pour les employés, la «reconnaissance» va au-delà de la cérémonie annuelle de remise des prix. Ils tiennent à ce que leur contribution soit reconnue de façon permanente. Les gestionnaires sont mis au défi de trouver des moyens de reconnaître la contribution des employés de façon personnelle, tangible et sincère. De nos jours, les gens tiennent à ce qu'on les écoute, à ce qu'on les respecte, à ce qu'on leur fasse confiance et à ce qu'on les remercie. Ils veulent que les gestionnaires tiennent dûment compte de leurs préoccupations dans le processus décisionnel.

DE NOS JOURS, LES GENS TIENNENT À CE QU'ON LES ÉCOUTE, À CE QU'ON LES RESPECTE, À CE QU'ON LEUR FASSE CONFIANCE ET À CE QU'ON LES REMERCIE. ILS VEULENT QUE LES GESTIONNAIRES TIENNENT DÛMENT COMPTE DE LEURS PRÉOCCUPATIONS DANS LE PROCESSUS DÉCISIONNEL.

Aider les employés à équilibrer leurs sentiments de loyauté. Le sentiment de loyauté n'est pas exclusif à la vie professionnelle; il se retrouve dans notre vie personnelle et familiale. On peut se montrer loyal envers son patron, ses clients, ses collègues et son syndicat, ou même envers son ministère ou un projet en particulier. S'il y a conflit entre la loyauté envers l'entreprise et celle à l'égard de notre vie personnelle, il peut en résulter stress ou mécontentement. Par contre, s'il y a compatibilité, la loyauté à l'égard de l'entreprise n'en est que plus

(Suite à la page 75)

1 000 employés d'entreprises américaines de me dire comment ils manifestaient leur loyauté envers leur entreprise, ils m'ont répondu, entre autres choses, qu'ils s'efforçaient de fournir un rendement de qualité tous les jours ou qu'ils étaient disposés à en faire un peu plus pour le patron ou l'organisme. Bon nombre ont indiqué qu'ils manifestaient leur loyauté en se prononçant davantage sur certaines questions et en offrant critiques ou conseils.

Pour établir clairement quelles sont les attentes en ce qui concerne les manifestations de loyauté, il faut d'abord discuter de façon ouverte des droits et des responsabilités de l'employé et de l'employeur.

Établir une mission qui a un sens. On ne travaille pas dans une grande entreprise uniquement parce qu'il le faut ou parce qu'on recherche une certaine sécurité financière; on le fait parce qu'on désire faire partie de quelque chose qui ne se limite pas à notre petite personne. Ce désir de se joindre à une entité organisée et d'y contribuer repose sur la croyance selon laquelle de grandes choses s'accomplissent mieux en groupe que tout seul. Les employés peuvent canaliser leurs énergies vers la mission de l'organisme; en retour, celle-ci donne également un sens à leurs activités quotidiennes.

Les employés veulent croire que leurs réalisations et celles de l'entreprise comptent. Pour que les employés aient un but, pour qu'ils éprouvent de la fierté et le sentiment d'être importants, il faut faire en sorte qu'ils comprennent ce que représente l'organisme, quelle est sa mission et vers quoi il se dirige. Il faut montrer aux employés que leurs efforts sont d'une grande importance. Ils doivent voir quel rôle ils jouent dans le fonctionnement de l'organisme et comment ils contribuent à la poursuite de ses objectifs globaux.

Accorder de l'importance aux valeurs. Le respect de la personne, le sens moral, l'intégrité, l'objectivité et la recherche de l'excellence — ce sont-là des valeurs auxquelles tous peuvent s'identifier. Lorsque les valeurs de l'organisme correspondent à celles de ses employés, ceux-ci sont fiers de leur entreprise et sont portés à faire preuve de loyauté à son égard.

LES EMPLOYÉS QUI JUGENT QUE LEURS DIRIGEANTS SONT COMPÉTENTS SONT PLUS SUSCEPTIBLES DE S'IDENTIFIER AUX OBJECTIFS DE L'ORGANISME.

Il est essentiel de communiquer les valeurs régulièrement et uniformément et de les renforcer dans tous les rapports entre employés à tous les niveaux. Les valeurs peuvent servir de fondement à un code de déontologie pour l'organisme, à un style de gestion qui fait valoir certains principes et à des procédures qui reflètent l'essence même des valeurs importantes.

Accorder de l'importance à l'équité. L'étude de la psychologie des relations nous apprend que la plupart des gens recherchent un équilibre entre ce qu'ils apportent à une relation et ce qu'ils en retirent. Lorsque les employés estiment qu'ils donnent plus à l'organisme qu'ils ne reçoivent, ou lorsqu'ils sont témoins de pratiques injustes au travail, ils peuvent tenter de rétablir l'équilibre en réduisant leur productivité, en quittant leur emploi ou même en se livrant à des actes de sabotage.

Les employés veulent une rémunération comparable à celle d'autres employés occupant des emplois semblables. La direction peut atténuer les inquiétudes indues en publiant les taux de rémunération et des primes et en les comparant à la moyenne dans le secteur d'activité. Dans le cas d'une main-d'œuvre diversifiée, les employés sont heureux de pouvoir choisir, à partir d'options équivalentes, les avantages sociaux qui répondent le mieux à leurs besoins particuliers.

Informer les employés. Il faut commencer à informer les employés avant même de les embaucher. Il est important de préciser les exigences d'un poste, tant les aspects positifs que les aspects négatifs, et de brosser un tableau précis de la culture de l'entreprise, de ses politiques et de ses procédures. Plus la perception qu'a une personne d'une nouvelle situation correspond à la réalité, plus elle est susceptible d'être satisfaite une fois qu'elle s'y trouvera confrontée.

Pour favoriser la loyauté, il est également essentiel que les employés croient en la compétence de la direction. Les employés qui jugent que leurs dirigeants sont compé-

devenu une caractéristique de la vie professionnelle, doit être accepté de tous. Pour leur part, les employeurs doivent composer avec une main-d'œuvre beaucoup plus mobile et dont les valeurs sont bien différentes de celles des générations précédentes. Aujourd'hui, les employés ne comptent plus sur la haute direction pour les guider dans leur carrière; ils établissent leurs propres plans et considèrent souvent tout à fait normal de passer d'un emploi à l'autre pour trouver le succès professionnel.

Cependant, les organismes qui se donnent la peine d'élaborer des lignes directrices stimulantes et réalistes pour créer des sentiments de loyauté mutuelle dans le milieu de travail verront s'offrir à eux de nombreuses possibilités. Cela suppose toutefois une nouvelle définition de la notion de loyauté chez les employés de même que cela crée de nouvelles attentes de la part des employés et des cadres supérieurs.

Les principes de la loyauté

Pour rétablir le sentiment de loyauté au sein d'un organisme, il convient d'appliquer les trois principes suivants.

- *Le sentiment de loyauté naît lorsque quelqu'un se soucie réellement de quelqu'un d'autre.* Quiconque cherche sincèrement à faire de son mieux pour le compte d'autrui fait preuve de loyauté. Toutefois, pour que ce sentiment persiste, chacun doit croire que l'autre a vraiment son bien-être à cœur.
- *Pour se maintenir, le sentiment de loyauté doit être mutuel et perçu comme tel.* Unilatérale, la loyauté est vouée à l'échec. Les gens recherchent des relations de travail équitables. Il est donc très important que la loyauté soit mutuelle et qu'elle se manifeste d'une manière que tous jugent constructive.
- *La loyauté n'est pas exclusive à la vie professionnelle.* Les employés d'aujourd'hui doivent faire preuve de loyauté dans bien d'autres aspects de leur vie. Il faut tenir compte de ce facteur et, dans la mesure du possible, tenter d'équilibrer des allégeances diverses.

Dans bon nombre d'entreprises, la loyauté est latente, comme en jachère. En appliquant les principes susmentionnés et en respectant les dix étapes suivantes, vous pourrez créer une structure qui contribuera à favoriser et à renforcer une nouvelle forme de loyauté, une loyauté qui tient compte des réalités actuelles de la vie professionnelle et qui se fonde sur le partage des valeurs et des possibilités.

Fixer des attentes réalistes en ce qui concerne les manifestations de loyauté.

La loyauté comporte deux dimensions : l'aspect interne, ou affectif, et l'aspect externe, lié au comportement. Sur le plan interne, la loyauté se traduit par le souci de l'autre, un sentiment d'engagement et d'attachement, et l'émergence de liens affectifs. Par ailleurs, sur le plan externe, la loyauté peut se manifester de diverses façons. Pour rétablir le sentiment de loyauté au sein d'un organisme, il faut d'abord se concentrer sur son aspect affectif et comprendre qu'il y a plus d'une façon de le manifester.

Par exemple, il y a vingt ans, l'employé dévoué manifestait sa loyauté en obéissant aux ordres et en ne remettant jamais en question les décisions des gestionnaires. De nos jours, sa conception de la loyauté est bien différente. Lorsque j'ai demandé à



Carol Goman, Ph.D., est présidente de Kinsey Consulting Services, de Berkeley, en Californie, et elle s'est bâti une réputation très enviable comme experte dans le domaine de la loyauté organisationnelle. Elle a écrit The Loyalty Factor, dont le présent article constitue un condensé.

CULTIVER LA LOYAUTÉ AU TRAVAIL :

LES DIX TRAVAUX DES GESTIONNAIRES



Illustration par Andre J. Lito / The Image Bank

par Carol Kinsey Goman

En ces jours de trouble et d'incertitude, les employés veulent-ils faire preuve de loyauté? Le fait que leur loyauté diminue a-t-il une incidence sur les résultats nets de l'entreprise? Vos efforts à titre de gestionnaire peuvent-ils améliorer les choses? La réponse à toutes ces questions est **oui!**

Au cours de cette dernière décennie avant l'an 2000, nos organismes auront à faire face à plus de changements, à plus de difficultés et à plus de concurrence que jamais auparavant. Pour relever les défis d'une conjoncture incertaine et de la globalisation des marchés, nous devrons faire appel à l'ardeur et à la créativité des employés. Leur dévouement et leur loyauté seront indispensables. Pourtant, les années 80 ont vu s'affaiblir les liens de confiance existant entre les entreprises et leurs employés.

La perception traditionnelle de la loyauté n'a plus cours. Les changements qui s'opèrent dans le monde des affaires et la main-d'œuvre requièrent une approche différente. Les employés ne peuvent plus compter sur un emploi à vie, pas même à long terme. Ils ne peuvent pas non plus s'attendre à la stabilité. Le changement,

«Une nouvelle forme de loyauté, qui se fonde sur l'honnêteté et le respect mutuel entre l'employé et les dirigeants, caractérisera les entreprises progressistes des années 90.» Le présent article résume un ouvrage du même auteur intitulé The Loyalty Factor (*Master Media, 1991*).

des événements a été laissée à la discrétion de chacun, la règle de base prévoyant que tous les aspects de la *rétroaction ascendante* seraient facultatifs. De façon générale, cependant, chacun d'entre nous a tenu les séances de rétroaction prévues avec les groupes d'employés qui ont évalué nos réalisations, divulgué les résultats bruts, expliqué la signification que nous y percevions et discuté des mesures que nous prévoyions prendre en conséquence. De l'avis général, ces séances — souvent franches et couvrant de nombreux sujets — ont été la meilleure partie du processus. À la dernière étape, les gestionnaires devaient tenir une séance semblable avec leurs propres superviseurs pour dévoiler leurs évaluations et discuter de leurs répercussions.

Les avantages de l'évaluation à rebours

Les gestionnaires de notre direction ont conclu que la *rétroaction ascendante* était une activité à la fois positive et utile de bien des points de vue.

Dès le départ, notre principale ambition avait été de créer chez tous nos employés une appropriation concertée des objectifs et des résultats. Nous espérions que l'évaluation à rebours montrerait que nos réalisations de gestionnaires constituaient une réalité sur laquelle nos employés avaient un certain droit de propriété — au moins suffisant pour qu'on leur permette de faire leurs observations et de recevoir une rétroaction à ce sujet.

L'impression généralement favorable des gestionnaires à propos du caractère constructif des observations reçues (bien que certains d'entre eux aient été froissés) et la satisfaction éprouvée par les employés du fait d'avoir été consultés (nonobstant un certain étonnement, à l'origine) étaient conformes à l'esprit que nous cherchions à créer. La plupart d'entre nous sentent que nous avons pris la direction que nous voulions prendre. À toute fin pratique, la *rétroaction ascendante* a son utilité.

L'ÉVALUATION À REBOURS EST UN PROJET MENAÇANT POUR LES GESTIONNAIRES. PAR CONSÉQUENT, PRENEZ LE TEMPS DE DISCUTER À FOND DE LA QUESTION AFIN DE VOUS ASSURER QUE VOTRE ÉQUIPE DE GESTION N'ÉPROUVE AUCUNE RÉTICENCE ET EST PRÊTE À S'Y ENGAGER.

Cette initiative a-t-elle aidé certains gestionnaires à remédier aux lacunes de leur rendement? En toute honnêteté, je ne saurais prétendre avoir assisté à de grandes conversions. Dans l'ensemble, cependant, la moyenne des résultats de *la rétroaction ascendante* au niveau de la direction s'est accrue de .24 points de 1989 à 1990. Nos employés semblent donc croire que nous nous améliorons.

Pour ma part, les résultats que j'ai obtenus ont dévoilé des aspects de ma personnalité de gestionnaire dont j'étais généralement au courant, mais le fait que certains aient retenu l'attention plus que d'autres a été révélateur. En outre, les différents groupes qui relèvent directement ou indirectement de moi m'ont perçu bien différemment, m'obligeant ainsi à une réflexion en profondeur sur mes rapports avec les employés. J'ai changé — du moins j'ai essayé — quelques-unes de mes façons de faire, mais je ne peux pas dire que je suis différent.

Les agents et les employés de soutien ont été positifs. J'ai eu l'impression que le fait de leur montrer qu'ils étaient habilités à commenter sur le rendement de la direction leur a inculqué le sentiment, sain en soi, qu'il leur incombait également, dans une certaine mesure, de faire entendre leurs opinions.

Résultats moins positifs

Il convient de pondérer quelque peu ces observations fondamentalement positives à propos de notre projet pilote. En effet, le taux de réponse des employés de notre direction a chuté en 1990, par rapport à 1989, et la plupart d'entre nous avons décelé une baisse d'intérêt. Ces constatations laissent entendre que les gains n'augmenteront pas au même rythme et que la *rétroaction ascendante* n'a rien d'une panacée.

Certains de nos gestionnaires pensent que la *rétroaction ascendante* les encourage à se préoccuper de leur popularité plutôt que de leur efficacité. Pour ma part, je suis persuadé que la plupart des employés ne manqueraient pas de voir dans le jeu de ceux et celles qui chercheraient à gagner la faveur de leurs employés au détriment du rendement. Néanmoins, le seul fait que certains gestionnaires jugent cette attitude plausible demeure un sujet de préoccupation.

(Suite à la page 74)

L'idée d'une évaluation à rebours a pris naissance aux assises des gestionnaires de notre direction au début de 1989. Nous désirions trouver un moyen de faire le point sur nos réalisations, de provoquer une certaine réaction aux efforts que nous déployions et d'inculquer, en ce qui concerne le rendement et les résultats, un sentiment de gestion participative et de responsabilité collective qui, à notre avis, était susceptible de nous aider à améliorer le service à la clientèle.

CHACUN D'ENTRE NOUS A TENU LES SÉANCES DE RÉTROACTION PRÉVUES AVEC LES GROUPES D'EMPLOYÉS QUI ONT ÉVALUÉ NOS RÉALISATIONS, DIVULGUÉ LES RÉSULTATS BRUTS, EXPLIQUÉ LA SIGNIFICATION QUE NOUS Y PERCEVIONS ET DISCUTÉ DES MESURES QUE NOUS PRÉVOYIONS PRENDRE EN CONSÉQUENCE.

Après avoir décidé d'aller de l'avant, nous avons annoncé le projet à nos employés (une fois qu'un consensus sans équivoque se fut dégagé au sein de notre groupe de gestionnaires). En ma qualité de directeur général, je n'ai pas caché mon enthousiasme pour le projet. Je me suis toutefois mis à l'affût des moindres signes d'angoisse ou de désaveu, estimant que l'évaluation à rebours était trop menaçante pour être instaurée par voie de décret, à moins que les gestionnaires visés n'en acceptent l'idée. Une fois toute opposition ou toute réticence dissipée, nous sommes allés de l'avant.

Mode de fonctionnement de l'évaluation à rebours

Nous avons commencé par établir certaines règles de base. D'abord, nous avons reporté le projet à l'automne de 1989 pour éviter qu'il coïncide avec les évaluations régulières du rendement. Afin de rassurer les gestionnaires réticents, nous avons permis à chacun et à chacune de s'en retirer à n'importe quelle étape. Rien d'étonnant qu'à la pensée des pressions susceptibles d'être exercées par les pairs et les subordonnés, personne n'ait choisi de le faire. Nous avons également stipulé que les résultats ne pourraient servir à justifier une évaluation menée dans le cadre des évaluations régulières ultérieures du rendement.

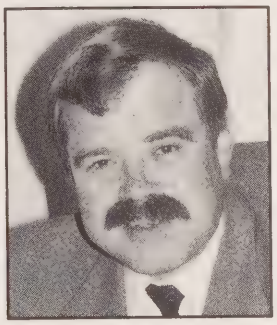
Nous avons décidé d'acheter une méthode existante d'évaluation à rebours et arrêté notre choix sur le système de *rétroaction ascendante* utilisé et commercialisé par Énergie atomique du Canada Limitée (EACL). En contrepartie d'honoraires très acceptables, EACL s'est chargée des séances d'information, a recueilli et analysé les questionnaires, publié les résultats et fourni des conseils à notre entière satisfaction. (Toute personne intéressée peut communiquer avec Larry Shruder, EACL, Chalk River, au numéro (613) 584-3311, poste 4430.)

On a demandé aux 130 employés de notre direction de remplir un questionnaire d'évaluation de 40 questions à choix multiples auxquelles ils pouvaient ajouter des observations. On y retrouvait des questions comme les suivantes : «La personne chargée de superviser mon travail me délègue-t-elle des fonctions correspondant à mes responsabilités?» ou «Manifeste-t-elle du respect pour ses employés?». Les répondants pouvaient coter le rendement de leur superviseur(e) en choisissant une des cinq possibilités de réponse prévues, allant de 1 (médiocre) à 5 (très bon). Les questionnaires — non signés pour garantir l'anonymat — ont été remis, dans des enveloppes cachetées, à EACL à des fins de compilation.

Nous avons mené l'évaluation à rebours des superviseurs immédiats et des gestionnaires de niveau immédiatement supérieur. Étant donné que notre organisme compte trois niveaux de gestion, les agents et les employés de soutien ont évalué le rendement de leurs gestionnaires et de leurs directeurs, les gestionnaires ont évalué le rendement de leurs directeurs et de leur directeur général, alors que les directeurs ont évalué le directeur général seulement. Nous nous sommes arrêtés au niveau de directeur général, uniquement parce que la *rétroaction ascendante* était une initiative propre à la direction. Cependant, notre sous-ministre adjoint a récemment appliqué le processus à sa propre équipe de gestion, si bien qu'en 1992 un autre niveau sera accessible.

Les résultats de l'enquête, c'est-à-dire les valeurs globales et les valeurs moyennes correspondant à tous les employés se situant au même niveau de la pyramide hiérarchique, ont été transmis par EACL à chaque gestionnaire, sous pli confidentiel. La suite

UN GESTIONNAIRE RACONTE



Tim Garrard participe à un programme d'échange avec l'équivalent d'Industrie, Sciences et Technologie Canada en Australie, le ministère de l'Industrie, de la Technologie et du Commerce, où il est à la tête de la Direction des industries de services. Avant son départ d'ISTC en avril 1991, il était directeur général de l'aérospatiale, de la défense et des retombées industrielles; il avait également occupé d'autres postes de direction à ISTC, notamment auprès de groupes chargés du secteur de l'électronique et des projets spéciaux. Avant de se joindre à ISTC en 1982, il a travaillé pour le Département d'État au développement économique et pour le ministère des Finances. M. Garrard a obtenu des diplômes d'études supérieures en chimie et en administration publique de l'université Queen's et il a participé au programme de perfectionnement des cadres de la Harvard Business School.

par Tim Garrard

En 1989, notre direction d'Industrie, Sciences et Technologie (ISTC) instaurait un processus permettant à tous les employés — agents, employés de soutien et gestionnaires — d'effectuer une évaluation du rendement de leurs superviseurs dans l'exercice de leurs tâches. Malgré la vive inquiétude avec laquelle nous avons abordé cette activité, le processus s'est révélé positif et utile à l'ensemble du personnel. Nous l'avons donc repris en 1990 et prévoyons le répéter en 1991.

L'évaluation à rebours ou *rétroaction ascendante*, comme on désigne ce système particulier d'évaluation, suscite depuis lors un certain intérêt dans la fonction publique. Selon le groupe de travail sur l'adaptation de la main-d'œuvre de Fonction publique 2000 :

> «Pour l'ensemble des cadres, en commençant par les sous-ministres, les opinions des subordonnés sur la qualité du leadership dont ces cadres ont fait preuve au cours de la période d'évaluation doit être prise en considération par les responsables de l'évaluation.»

D'autres groupes de l'administration fédérale commencent déjà à emboîter le pas. Plusieurs directions d'ISTC commencent à utiliser la *rétroaction ascendante* et tout le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien l'utilise pour évaluer les cadres. Nous avons en outre découvert que plusieurs entreprises privées l'avaient également institutionnalisée.

Le présent article explique les raisons qui nous ont amenés à adopter la rétroaction ascendante et décrit certaines des leçons que nous avons retenues afin d'en faire profiter les autres gestionnaires qui songent y avoir recours.

Raison d'être de l'évaluation à rebours

L'évaluation à rebours, au sens où on l'entend dans le présent article, désigne un processus d'évaluation **systématique** qui fait appel à toutes les relations superviseur-subalterne au sein du groupe. Elle comprend une **rétroaction** — les subalternes ainsi que les superviseurs analysent les résultats obtenus — en ce qui concerne le **rendement** des gestionnaires dans l'exercice de leurs fonctions, bien entendu; il ne s'agit pas de savoir si le ou la gestionnaire a les «capacités de chef» voulues ni si c'est une personne aimable.

Illustration par Peter A. Simon / Masterfile

Correspondances - réponse d'affaires

Se poste sans timbre au Canada.
Le port sera payé par :

Canada Post Corporation • Société canadienne des postes • 7819

La Revue des gestionnaires
577, rue Somerset ouest
Ottawa (Ontario)
K1R 9Z9

SONDAGE AUPRES DES LECTEURS

Prière de remplir et de poster votre questionnaire dés aujourd'hui

1. Lisez-vous :
   - ❒ *La Revue des gestionnaires* en entier?
   - ❒ plus de la moitié?
   - ❒ moins de la moitié?
   - ❒ rien du tout?

2. Qu'est-ce qui vous plaît dans *La Revue des gestionnaires*?

	plus	moins	bien
a) les analyses et les opinions sur les enjeux et les politiques	❒	❒	❒
b) les idées sur les mesures à prendre	❒	❒	❒
c) les nouvelles structures organisationnelles/ le réaménagement des effectifs	❒	❒	❒
d) les renseignements à caractère administratif sur la catégorie de la gestion	❒	❒	❒
e) la gestion des ressources humaines	❒	❒	❒
f) la qualité du service	❒	❒	❒
g) les articles d'intérêt général/ moins soutenus	❒	❒	❒
h) les études de cas	❒	❒	❒
i) les comptes rendus personnels	❒	❒	❒
j) les techniques de gestion	❒	❒	❒
k) les critiques de livres	❒	❒	❒

3. Lisez-vous l'éditorial ❒ toujours ❒ habituellement ❒ parfois ❒ jamais?

4. Lisez-vous le Point de vue ❒ toujours ❒ habituellement ❒ parfois ❒ jamais?

5. **Dans le présent numéro**, quels éléments trouvez-vous
   les plus utiles_____
   les moins intéressants?_____

6. Quel genre d'articles ou de sujets aimeriez-vous voir dans les prochains numéros?
   - _____
   - _____
   - _____
   - _____

7. Comment qualifieriez-vous	excellent	bon	moyen	faible
la revue dans son ensemble	❒	❒	❒	❒
le style	❒	❒	❒	❒
la présentation?	❒	❒	❒	❒

8. Chaque numéro contient environ 12 articles.
   Aimeriez-vous qu'il y en ait
   - ❒ plus
   - ❒ moins
   - ❒ autant?

9. Est-ce que vous
   - ❒ recevez votre propre exemplaire de *La Revue des gestionnaires*
   - ❒ lisez l'exemplaire du bureau
   - ❒ empruntez l'exemplaire de la bibliothèque?

10. Est-ce que vous
    - ❒ conservez les numéros afin de pouvoir les consulter plus tard
    - ❒ partagez les numéros avec votre personnel
    - ❒ jetez les numéros après les avoir lus?

11. Autres remarques

_____

_____

_____

_____

À TOUS LES GESTIONNAIRES,

J'ai peine à croire que nous en soyons déjà au sixième numéro de *La Revue des gestionnaires*. Plus de deux ans se sont écoulés depuis la parution du premier numéro et je crois que cette publication est désormais bien connue.

Je crois aussi que le moment est venu de vous demander ce que vous en pensez.

Lorsque nous avons lancé *La Revue des gestionnaires*, il y avait déjà en circulation des magazines qui traitaient de gestion et des revues qui s'intéressaient à l'administration publique. Comme ces publications abordaient ces sujets le plus souvent d'un point de vue théorique, il y avait place, pensions-nous, pour une revue qui traiterait d'un point de vue pratique de sujets intéressant ceux et celles qui gèrent la fonction publique fédérale au jour le jour. Notre objectif était que *La Revue des gestionnaires* soit produite par et pour les gestionnaires fédéraux et nous voulions que son contenu éditorial provienne d'abord du groupe le mieux renseigné sur la fonction publique — les gestionnaires de la fonction publique fédérale. Il arrive que des universitaires et des experts-conseils collaborent à la revue — même qu'ils enrichissent souvent le débat. Toutefois, les personnes les mieux placées pour traiter de la gestion de la fonction publique sont les gestionnaires eux-mêmes. Le genre d'articles qui nous intéressent traitent de méthodes de gestion que vous avez mis en pratique dans votre quotidien et qui ont bien fonctionné ou encore décrivent comment vous avez procédé pour adopter une nouvelle stratégie.

Nous aimerions maintenant savoir ce que vous pensez de *La Revue des gestionnaires*. Je sais combien il peut être difficile, avec un horaire chargé, de trouver le temps de rédiger une lettre. Aussi, pour vous faciliter la tâche, nous avons élaboré un bref questionnaire qui vous permettra de faire connaître votre opinion sur divers aspects. Un espace est aussi réservé pour que vous puissiez émettre vos commentaires. Nous estimons que sans compter les observations personnelles, vous pourrez répondre aux questions en huit minutes. Nous espérons que vous le ferez dès maintenant. Vous nous aiderez ainsi à améliorer encore davantage le contenu éditorial de la revue pour qu'elle réponde le mieux possible à vos besoins.

En vous remerciant de votre collaboration, je vous prie de recevoir mes meilleures salutations.

Le rédacteur en chef,



Jean-Pierre Villeneuve

je considère que la retombée la plus marquante et la plus importante de cette expérience à été l'amélioration du moral des employés de la Division des terrains miniers.»

Enfin, dans la région de la Colombie-Britannique, les employés chargés du programme d'enseignement, à l'aide de la méthode de gestion globale de la qualité, travaillent à modifier radicalement leurs rapports avec la clientèle, c'est-à-dire les chefs indiens, les autres organismes du gouvernement, les autres employés du MAINC et leurs collègues de travail.

Après avoir sollicité le point de vue de tous ses clients et tenu une retraite pour susciter des suggestions, le groupe a cerné huit grandes questions liées au service. Afin que les signes de changement soient visibles sur le champ, les employés ont créé une aire de réception plus accueillante, réorganisé leur service de réponse téléphonique et — suivant en cela l'exemple de leur directeur — décidé de traiter en deux jours les demandes de renseignements présentés par écrit et le jour même celles faites par téléphone.

Moins d'un mois plus tard, Ed John, conseiller en chef des nations T'lazet'en du nord de la Colombie-Britannique, écrivait au directeur : «Votre réponse a été rapide et positive. Je m'étonne de la rapidité avec laquelle les bureaucrates peuvent parfois donner suite à nos demandes. Merci de votre diligence.»

Les clients ont également ajouté que l'amélioration du service suppose l'accélération du traitement des paiements, l'élaboration de procédures plus précises, la prestation à l'interne de séances de formation plus facilement accessibles et une constance accrue en ce qui a trait au respect des échéances liées à la base de données. Comme mesures de suivi, les employés ont commencé à rédiger, à l'intention du personnel des bandes, une série de «notes de service rouges» indiquant les dates critiques et les procédures simplifiées; ils ont tenu également des séances d'information à des moments et à des endroits convenant à la clientèle et simplifié les procédures pour accélérer les paiements et respecter les échéances liées à la base de données. En outre, pour compléter la boucle, les employés de la région publient un bulletin d'une page dans lequel ils s'enquièrent de la façon dont ils s'acquittent de leurs fonctions, parlent de la rétroaction qu'ils ont obtenue et expliquent les mesures qu'ils prennent pour donner suite aux plaintes formulées par les clients.

De façon générale, la clientèle a réagi positivement au changement du mode de fonctionnement. Sandra John, de la bande de Fountain, a résumé ainsi ses impressions sur les séances d'information communautaires : «Ces séances ont démythifié le mode de fonctionnement du ministère. L'atmosphère était à la coopération non à la confrontation.»

Enseignements retenus de ces expériences

Après environ dix mois de cet exercice, nous pouvons formuler quelques observations préliminaires.

Premièrement, *les expériences qui ont donné les meilleurs résultats sont celles auxquelles ont réellement et constamment adhéré les cadres supérieurs.* Les expériences décrites ici mettent en cause des gestionnaires qui ont donné l'exemple d'un intérêt personnel pour le service au public et qui ont constamment contribué à consolider, à redéfinir et à appuyer l'expérience.

LES EXPÉRIENCES DÉCRITES ICI METTENT EN CAUSE DES GESTIONNAIRES QUI ONT DONNÉ L'EXEMPLE D'UN INTÉRÊT PERSONNEL POUR LE SERVICE AU PUBLIC ET QUI ONT CONSTAMMENT CONTRIBUÉ À CONSOLIDER, À REDÉFINIR ET À APPUYER L'EXPÉRIENCE.

Deuxièmement, *la délégation de pouvoirs aux agents locaux est indiscutablement efficace.* Les employés n'acceptent plus de considérer comme immuables les règles qui compromettent l'efficacité de la prestation du service. Ils continuent à demander au sous-ministre d'accroître la délégation. Celui-ci a fait preuve de souplesse et a montré qu'il appuyait les changements proposés par les employés.

Troisièmement, *les résultats peuvent se répéter.* Aucun des changements en question n'est révolutionnaire. L'expérience menée au Yukon dans le domaine des services contractuels peut s'appliquer également en Ontario; l'expérience «*Amendment*

(Suite à la page 74)

de bande et les conseils de tribu. L'expérience «*Amendment Plus*» de la Saskatchewan touchait 35 conseils de bande et de tribu et consistait à mettre en place un processus simplifié permettant d'accroître le volume et la valeur des services éducatifs et sociaux actuels. L'objectif était de réduire le nombre de modifications officielles à apporter aux ententes de financement, d'abréger le délai de traitement et d'améliorer le rapport coût-efficacité pour la clientèle et le Ministère.

Pour toute bande résidant très loin des bureaux du Ministère, préparer les documents relatifs à une modification et effectuer les démarches pour que le Ministère l'applique exigent beaucoup de travail. Avec la procédure utilisée aux fins de l'expérience, les employés envoient maintenant un «avis» à la bande concernée chaque fois que des fonds lui sont consentis, en rajustant l'encaisse mensuelle de la bande. Une fois l'an, en mars, les employés rapprochent tous les «avis» et rédigent le texte officiel d'une modification qui sera appliquée en collaboration avec la bande. Au total, 1 800 modifications avaient été signées en Saskatchewan en 1989-1990. Nous nous attendons à ce que ce nombre diminue du tiers en 1990-1991 et, en 1992 — une fois que les changements auront été mis en place pendant un exercice complet — le nombre des modifications devait être ramené à 700, ce qui représente une diminution de 60 p. 100.

Clients et employés sont heureux des résultats. Les bandes n'ont plus à tenir de réunion et à convoquer les conseillers, ce qui élimine les dépenses. Les employés du Ministère économisent temps et paperasserie. Mieux encore, le processus est rapide. Les virements de fonds peuvent se faire vite par le seul rajustement de l'encaisse. Comment quantifier ce gain de rapidité? Selon les preuves recueillies à ce jour, on gagne environ trois semaines pour chaque rajustement, soit le temps que le Ministère aurait consacré normalement à rédiger l'entente, à l'envoyer par le courrier ou à la livrer, celui que la bande aurait consacré pour la ratifier ou la traiter et celui que cela aurait pris pour que le Ministère reçoive et traite l'entente signée.

La région de l'Ontario a axé son expérience en matière de qualité du service sur les modes optionnels de financement (MOF). Ententes financières les plus souples du Ministère, les MOF permettent aux bandes de concevoir des programmes qui répondent aux objectifs prioritaires de chaque collectivité. L'objectif de la région a été de rendre plus simple pour les bandes la conclusion de telle ententes. Auparavant, un processus d'approbation complexe obligeait les quatre secteurs responsables du programme à approuver les évaluations faites par la bande, les affectations budgétaires et les dispositions de l'entente. Il s'écoulait plusieurs mois entre le moment où se manifestait un intérêt à l'égard d'un MOF et la signature de l'entente proprement dite. Le problème était évident. Seule une poignée d'organismes clients fonctionnaient en vertu de telles ententes dans la région de l'Ontario — bien que le Conseil du Trésor ait délégué au Ministère le pouvoir en la matière en 1986.

La région a créé des groupes d'intérêt chargés de trouver comment les clients percevaient le service. Elle a revu les procédures en vigueur, constitué un cercle de la qualité, normalisé les critères d'admissibilité et délégué pouvoirs et responsabilité en la matière à des agents en première ligne. Résultat : les clients de la région déclaraient récemment que les MOF étaient davantage axés sur le service et que le traitement des nouvelles ententes prenait moins de temps. Le délai record à ce jour a été de 30 jours. Dix-sept nouveaux MOF ont été signés en 1990-1991 contre sept seulement en 1989-1990.

Une vocation de service à la clientèle

À Yellowknife, la Division des terrains miniers des Affaires du Nord a cherché comment changer son image : d'organisme de réglementation «réactif», elle entend devenir organisme de service à la clientèle. Les employés ont décidé d'adopter une attitude prospective plutôt que d'attendre de réagir aux problèmes causés par la venue à échéance des concessions minières. Ils ont donc commencé à avertir les entreprises d'exploitation minière que leurs concessions arrivaient bientôt à échéance et leur ont indiqué les parties des règlements miniers du Canada susceptibles de leur venir en aide. En communiquant avec leurs clients par téléphone et par lettre, ils se sont rendu compte de l'existence d'autres problèmes liés au service et ont procédé à d'autres améliorations, dont la distribution d'un document indiquant les erreurs et les omissions que comportaient les demandes et les rapports.

Dave Nutter, directeur, Minéraux et analyse économique, a formulé l'observation suivante : «À première vue, j'ai eu l'impression que ce projet n'était pas digne du statut d'expérience relative à la qualité du service — mais qu'il faisait simplement partie intégrante des fonctions du poste. Cependant, il nous a vraiment donné l'élan dont nous avions besoin pour mener notre travail à bien et a suscité des relations de travail beaucoup plus cordiales avec la clientèle. En ma qualité de gestionnaire,

D'autres découlaient de plaintes courantes de clients, mais la plupart résultaient de suggestions formulées par des employés pour améliorer l'efficacité.

Soixante-dix pour cent des expériences sont axées sur des améliorations à apporter au service fourni aux Indiens et aux habitants du Nord, principaux clients du ministère. Les autres visent à améliorer certains services offerts au grand public et aux ministres, ainsi qu'à promouvoir la prestation de services de soutien internes mieux adaptés.

Quant aux expériences proprement dites, un grand nombre d'entre elles visent à améliorer des processus d'approbation longs et fastidieux — simplifier le processus d'approbation des décrets autorisant le transfert des titres de propriété des terres, simplifier la passation des marchés de services et réduire la paperasserie, tant pour le Ministère que pour les bandes, lors de la modification des ententes financières. D'autres expériences ont pour objet de rendre les services plus accessibles et plus conviviaux en transformant radicalement le comportement et les activités des entités organisationnelles. Cinq des expériences en question ont déjà entraîné une amélioration évidente du service.

Simplification des services de passation des marchés

Un grand nombre d'expériences portent sur une longue période, mais plusieurs ont déjà donné des résultats. Celle des Affaires du Nord — visant à simplifier la passation des marchés de services pour la lutte contre les incendies au Yukon — est peut-être la plus réussie et la plus visible. Jusqu'à l'été 1990, les agents de projet amorçaient toutes les négociations sur place et de vive-voix. Par la suite, le directeur général de la région donnait son autorisation écrite. Comme il fallait s'y attendre, il arrivait souvent que les entrepreneurs et le Ministère ne s'entendent pas sur la nature de l'entente verbale initiale et que les paiements s'en trouvent différés jusqu'à ce que les conflits soient réglés. La région du Yukon a entrepris de simplifier les procédures, de déléguer aux agents locaux le pouvoir de conclure les marchés, de réduire le nombre de différends et d'accélérer le paiement aux entrepreneurs.

Au début de l'automne, les résultats se faisaient déjà sentir. Pour la première fois, le directeur des finances constatait qu'il n'y avait aucun différend à régler. Les paiements concernant 67 des 70 marchés avaient été versés au 30 septembre, alors que l'année précédente, un grand nombre de factures n'avaient été payées qu'en décembre. De plus, le pouvoir en la matière ayant été délégué, le taux d'erreurs s'en est trouvé réduit et les employés des services administratifs signalaient qu'ils consacraient beaucoup moins de temps au traitement des marchés.

Joe Ganske, directeur général de la région, a exprimé le point de vue suivant : «L'expérience a vraiment contribué à améliorer le moral des employés. Forts du succès obtenu, les employés ont fait toutes sortes de suggestions à propos des changements que nous pourrions apporter à notre façon de fournir le service. Et peut-être le résultat le plus important a-t-il été notre capacité de mieux lutter contre les incendies.»

Simplification des ententes financières

Les bureaux régionaux de la Saskatchewan et de l'Ontario ont cherché à améliorer le processus d'approbation et de traitement des ententes financières avec les conseils



Photo par Mark Tomalty / Masterfile

TOUT EST RELATIF



Doreen Mullins est professeure agrégée invitée à la Faculté d'administration publique de l'université de Victoria, en vertu d'un détachement du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC); elle participe à l'élaboration d'un nouveau programme d'études universitaires, le Certificat en administration gouvernementale autochtone. M^me^ Mullins a occupé plusieurs postes de niveaux supérieurs auprès du MAINC à Vancouver et elle a également passé nombre d'années auprès de l'Agence canadienne de développement international comme gestionnaire des programmes de développement destinés à l'Asie du Sud-est et à l'Afrique orientale.

par Doreen Mullins

Pour Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC), ministère que ne tient en haute estime ni la population ni les usagers, l'amélioration du service à la clientèle est un défi de taille. Gêné par une législation désuète, le Ministère est en outre paralysé par un train de règlements et de procédures complexes, axés sur le contrôle et consacrés par des années d'utilisation. Malgré tout, l'amélioration de la qualité de nos services est devenue un sujet de conversation chez les employés et une réalité pour de nombreux secteurs de l'organisme.

Il y a un an et demi, le sous-ministre lançait un vaste programme d'amélioration de la gestion. Outre la création d'un conseil du sous-ministre sur le changement où étaient représentés tous les paliers du Ministère, il comprenait la mise sur pied de dix groupes de travail chargés d'examiner et de recommander des changements de tout ordre, allant de la communication interne jusqu'à la mission et aux valeurs du ministère, et le lancement d'un défi invitant toutes les entités de l'organisme à mettre en œuvre des expériences dans le domaine de la qualité du service.

On a demandé aux cadres supérieurs ainsi qu'à leurs employés de choisir l'un de leurs services et d'en modeler la prestation selon le point de vue des usagers. Les expériences devaient respecter les trois objectifs suivants : opérer une transformation visible et permanente de la qualité du service, donner lieu à une expérience d'apprentissage pouvant être reprise ailleurs et prouver de façon tangible que les gestionnaires s'engagent, à partir des suggestions de leurs employés, à apporter des changements concrets. Nous désirions en outre voir si les théories sur l'excellence du service que l'on retrouve dans les documents sur la gestion ont une application pratique dans un ministère à responsabilité traditionnelle.

Plus de 25 expériences distinctes ont été lancées, dont un grand nombre faisait suite à des questions soulevées par le Conseil du sous-ministre chargé du changement.

De contrôleurs, les employés fonctionnels sont devenus des conseillers. Un employé sur 200 est un spécialiste, entendons par là un comptable ou un ingénieur des procédures. Le nombre de fonctions auxiliaires (p. ex., personnel et finances) a progressivement diminué de moitié. Seule la fonction de recherche et développement n'a pas été touchée par cette réduction.

Enfin, quelles sont les caractéristiques d'un organisme à rendement élevé? Je les ai regroupées en trois grandes catégories.

Leadership, vision et valeurs
La première a trait aux valeurs de l'organisme et au leadership. Il est essentiel que la direction fasse preuve de leadership, qu'elle soit axée sur l'émergence d'une vision et la création d'une équipe gagnante. Tous ses membres doivent s'engager à atteindre des objectifs bien précis et adopter un ensemble de valeurs et de principes qui en favorisent l'atteinte, ce qui veut dire que tous les employés doivent avoir leur mot à dire dans la définition des objectifs et des valeurs.

Appartenance, participation et habilitation
L'organisme doit donner une définition générale du travail à accomplir à laquelle les employés peuvent se référer en tout temps. Puis, chaque emploi doit être conçu de manière que chaque employé puisse contribuer à atteindre les objectifs. Chacun des employés et chacune des équipes de travail se verront conférer les pouvoirs dont ils ont besoin pour apporter une contribution valable, selon des normes reconnues et des paramètres bien définis et suffisamment vastes pour que chacun et chacune puissent pleinement participer. Du pouvoir découle la confiance. Il ne devrait rien y avoir d'extraordinaire à ce qu'un employé prenne l'avion pour aller voir un client qui éprouve des problèmes; chez nous, c'est une pratique courante. Parce qu'on lui a donné quelque chose de beaucoup plus important, l'employé en voyage juge secondaire le fait qu'il n'accumule pas d'heures supplémentaires. Une telle participation active de la part de tous les employés fait naître en eux un sentiment d'appartenance et le souci de voir l'entreprise réussir.

QUE DES CHANGEMENTS SOIENT APPORTÉS OU NON, AUCUN ORGANISME NE SERA PLUS LE MÊME DANS QUELQUES ANNÉES. AURA-T-IL CEPENDANT ÉVOLUÉ DANS LA BONNE DIRECTION?

Équipes, appui et amélioration constante
Bien que la contribution individuelle soit valorisée, tous les employés doivent faire preuve d'un esprit d'équipe pour que le travail s'accomplisse. Comme chaque employé est appelé à assumer une part des responsabilités, il est essentiel que soient mis en place des systèmes, des processus et des structures organisationnelles qui favorisent leur dévouement et leur autonomie, de sorte que tous les efforts tendent vers les mêmes fins et ne se contrecarrent pas. Les équipes acquièrent de la confiance et s'occupent souvent elles-mêmes des travaux d'entretien et de réparation mineurs.

Enfin, il est évident que les gestionnaires et les employés doivent être bien déterminés à améliorer sans cesse la façon dont ils servent leurs clients. Le respect des normes et des objectifs exige des employés qu'ils soient capables de faire preuve de jugement. À cette fin, l'organisme doit s'engager à exploiter le potentiel de tous — à donner à chacun la chance d'apprendre.

Il existe une multitude d'ouvrages sur ce sujet. J'en ai trouvé un particulièrement utile. Intitulé «ZAPP!», il a été écrit par Bill Byham et publié en livre de poche. Il est facile à lire et décrit, dans un style narratif, la plupart de ces notions dans la pratique. D'après notre expérience du changement au sein d'un organisme, je propose que des groupes restreints de gestionnaires et de professionnels rencontrent leurs pairs et leurs collègues pour avoir une discussion structurée de la situation telle qu'elle se présente aujourd'hui et de la situation telle qu'elle pourrait être dans une entreprise idéale. Ensuite, il y aurait lieu d'examiner le leadership pour en cerner les forces et les faiblesses. Enfin, on pourrait tenter de se faire une idée de ce que sera l'organisme dans dix ans. Après un tel cheminement, il serait possible d'établir un énoncé simple de la direction que compte prendre l'organisme et une liste des secteurs qui doivent être améliorés, à partir desquels fixer les principaux objectifs.

Il ne resterait ensuite qu'à trouver des spécialistes pour aider les employés à faire la transition, à apporter les changements qui
(Suite à la page 73)

ganisme se décourage et c'est ainsi qu'un autre terme ou notion est relégué aux oubliettes, dans un petit paragraphe perdu dans un manuel d'administration ou de gestion.

Si l'on entend vraiment améliorer l'efficacité, il faut s'engager, de toute évidence, dans un processus comprenant plus d'une seule étape.

Comment survivre aux changements organisationnels à une étape

Réduire le nombre de superviseurs et de gestionnaires en éliminant plusieurs paliers de gestion est une approche que l'on privilégie pour modifier en une seule étape le rendement d'un organisme. Cette approche — souvent mise en œuvre en un temps record, quinze jours parfois —oblige les gestionnaires qui restent à superviser deux ou trois fois plus d'employés qu'auparavant. Il en résulte qu'ils sont moins capables d'exercer un style de gestion axé sur le contrôle. Ils ne sont plus en mesure de dire à leur employés «quoi faire» et «comment le faire». Par conséquent, comme les subalternes travaillent avec un semblant de surveillance ou sans aucune surveillance du tout, il se peut qu'ils ne fassent pas ce qu'il y a à faire ou qu'ils n'adoptent pas la bonne marche à suivre. Toutefois, l'organisme semblera avoir amélioré son efficacité, étant donné que l'on cherchait probablement à réduire les coûts tout simplement pour se comformer à un objectif et qu'on y est parvenu en éliminant les frais généraux liés aux postes de gestion dont la contribution «à la valeur ajoutée» était remise en question.

Bon nombre d'organismes, dont DuPont Canada, survivent au traumatisme que cause ce mode d'amélioration de l'efficacité. Comme bien d'autres survivants, Du Pont a réussi à cause de la réaction positive de l'organisme et de l'excellence de ses employés.

Toutefois, un autre facteur a été décisif; l'élimination d'un certain nombre de niveaux hiérarchiques (de 11, nous sommes passés à quatre, cinq et, dans certains cas, à six) n'a pas été perçue comme un événement isolé mais comme l'amorce d'un changement de la culture de l'entreprise en vue d'apporter d'autres améliorations.

Depuis 1985, année de ces changements, nous nous sommes efforcés de décrire notre vision de la nouvelle culture vers laquelle nous tendions et de déterminer comment nous pourrions en accroître encore davantage l'efficacité. Nous avons tiré d'importantes leçons de notre expérience et de la réévaluation de notre cheminement. Il a fallu de nombreuses discussions — certains termes et expressions remcontrés à tout bout de champ ayant constitué de véritables pierres d'achoppement — avant d'arriver à brosser ce qui nous semblait être un tableau clair et valable de ce que devrait être un organisme à rendement élevé.

Nous avons fait participer chaque service à l'exercice suivant : définir le nouvel organisme en demandant aux employés de visualiser quelles seraient les caractéristiques d'un service de renommée mondiale. Nous avons demandé à des experts-conseils d'aider les gestionnaires et les employés à s'adapter à une culture axée sur l'autogestion à la lumière d'objectifs bien précis. En outre, comme le nombre de gestionnaires diminuait, les fonctions des employés s'élargissaient. Il est important de constater que même si 250 des 2 500 postes de gestionnaires ont disparu, le nombre d'employés offrant directement des services à la clientèle n'a pas diminué.



Photo par Lou Jones / The Image Bank

FAÇONNER UNE VISION

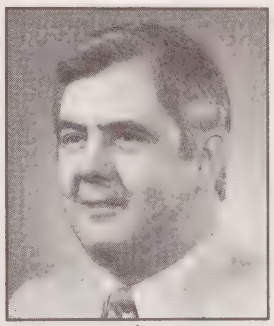
par Neil Quigley

Selon la personne à qui vous parlez ou la revue que vous lisez, cet article pourrait s'intituler «L'auto-gestion», «Les régimes de travail à haute performance», «Les organismes à l'affût du progrès» ou (dans un secteur de fabrication) «Un système socio-technique». «L'habilitation» est un autre terme qui devient de plus en plus populaire.

À mon avis, à part quelques variations mineures, tous ces titres traitent du même thème général — la recherche d'une plus grande efficacité.

Bon nombre d'organismes considèrent l'amélioration de l'efficacité comme un processus à une seule étape. Certains la considèrent même comme une marotte passagère ou un objectif à la mode. À cause de sa popularité, ils se croient obligés de prendre des mesures pour donner l'impression qu'ils s'en préoccupent. Mais, en fin de compte, rien, ou presque, ne change. L'or-

Adaptation d'un exposé présenté à l'occasion de l'assemblée annuelle nationale sur la planification des ressources humaines et l'équité en matière d'emploi tenue en mai 1990.



Neil Quigley est directeur du personnel chez DuPont Canada Inc., l'entreprise qui l'a embauché à la fin de ses études d'ingénieur en mécanique aux universités St. Francis Xavier et McMaster. Au cours de sa carrière auprès de DuPont, il a occupé plusieurs postes dans le domaine de la gestion à Kingston et à Maitland. En 1982, il a été nommé directeur d'une usine spécialisée dans les explosifs et dans les polyoléfines tissées à North Bay; quatre ans plus tard, il a été transféré à Mississauga où, en 1988, il a été nommé directeur du personnel.

tère peut acheter des programmes de formation tout prêts, son équipe de formation peut en élaborer qui lui soient propres ou les employés peuvent commencer à appliquer le concept dans leur travail.

Le modèle de base

En premier lieu, l'entité a besoin d'avoir une notion claire et commune de la mission du ministère, de la nature du produit et de la façon dont on travaille pour le réaliser. Il faut donc décrire avec assez de précision les tâches de chacun dans le processus de création du produit ou du service. À ce stade, un schéma de fonctionnement ou un diagramme cause-effet pourra être utile.

Ensuite, il faut savoir quelles personnes participent à une activité. À partir du client, on dresse à rebours, pas à pas, la liste des participants. L'attention se porte ici sur les opérations locales pour trouver les cinq ou dix personnes qui constituent la chaîne de prestation du service. On peut s'attendre à des surprises : il se peut que certains intervenants, au rôle décisif, soient très loin de l'endroit où leurs idées pourraient donner lieu à des améliorations. On pourra aussi découvrir des vérifications ou des contrôles qui se recoupent.

Les personnes qui participent à la prestation d'un service particulier constituent une équipe naturelle, qui est la base de l'AC. Elles peuvent aussi constituer le noyau d'une nouvelle organisation axée sur les clients. Si elles relèvent de directions ou de divisions différentes, la création d'équipes de travail peut entraîner la restructuration du ministère, peut-être sous la forme d'une organisation matricielle ou axée sur le produit.

Ensuite, l'équipe identifie ses clients — les personnes consommant le produit qu'elle réalise. Ce ne sont pas nécessairement des membres du secteur public; les services fonctionnels comme le personnel ou les finances servent les autres services du ministère. On cerne les attentes des clients avec la plus grande précision en menant des entrevues de fin de service ou des études de marché ou en créant des groupes d'intérêt. Cette étape est particulièrement importante si le service change ou est modifié.

On apparie ensuite les attentes des clients avec le produit existant et on cerne les possibilités d'amélioration. Les membres de l'équipe assignent une priorité aux améliorations en question, rédigent au regard de chacune d'elles une proposition bien étayée d'une liste des coûts et d'une analyse judicieuse tenant compte des contraintes relatives aux ressources, et offrent aux gestionnaires un choix de possibilités. Les projets approuvés sont mis en œuvre dans les plus brefs délais. Les membres de l'équipe suivent ensuite de près le rendement et entreprennent une autre ronde de définition des problèmes.[9] Tout au long de cette étape, il incombe aux gestionnaires de contribuer à établir les liens entre la mission et l'équipe de travail, de supprimer les obstacles superflus, de fournir des conseils sur l'analyse des problèmes et la mise en œuvre des projets, et de consolider le cycle de l'AC.

Une fois que l'AC peut fonctionner en autonomie, les gestionnaires devraient consolider le processus, là où cela s'impose, favoriser la communication au sein des groupes et entre eux afin de mettre les idées en commun, reconnaître et récompenser les améliorations réalisées. Après avoir élaboré des mesures du rendement axées sur les résultats, les gestionnaires auront intérêt à favoriser les solutions à long terme qui éliminent la cause du problème. À force de se poser la question «Pourquoi en est-il ainsi?», l'équipe sera encouragée à pousser l'analyse jusqu'à ce que se manifestent les questions fondamentales.[10]

Amélioration de la compétitivité

En 1984, la *Windsor Export Supply* s'est vue lourdement pressée par ses concurrents d'améliorer son mode de coordination de la fourniture de pièces d'automobile. Cette compagnie ontarienne a utilisé des équipes de projet d'AC pour mettre en œuvre des suggestions d'amélioration. Les plaintes des clients ont chuté de 43 p. 100 (pour se situer à moins de 1 p. 100) et le temps moyen de traitement a été ramené de 23 jours à 6 jours.

Interfaces
Mai-juin 1990

Conclusions

Lorsque les fonctionnaires parlent d'améliorer le service au public, ils parlent également de changer leur façon de travailler. Pour que ce soit un succès, il faut que le changement vienne des intéressés. Cependant, les idées préconisées par Fonction publique 2000 émanent d'une perspective générale prévoyant une transformation vaste et impersonnelle à l'échelle de tous les ministères. Les idéaux proposés par Fonction publique 2000 vont être très difficiles à inculquer aux personnes qui se trouvent sur les lieux de la prestation du service, car ces dernières doivent déjà relever un autre défi: celui de faire plus avec moins, ou de changer la façon de faire.

Les cyniques diront peut-être: «D'abord l'APRM, ensuite Fonction publique 2000 — et quoi encore?» *À moins d'être lié à une stratégie de mise en œuvre qui soit pratique*
(Suite à la page 73)

Disposer d'experts est un important aspect de l'AC. Les entreprises qui pratiquent l'AC recrutent des employés ayant une bonne scolarité. Elles leur donnent en outre accès à des programmes complets de formation permanente visant à améliorer leurs capacités d'analyse et de résolution des problèmes. Un vaste programme officiel et officieux de partage de poste fournit de bonnes possibilités d'enrichissement réciproque des idées. Les employés occupant des postes de supervision reçoivent une formation supplémentaire dans le domaine des communications et des relations avec autrui.

On ne peut pas s'attendre à des merveilles si les intéressés ne sont pas véritablement habilités à appliquer les solutions aux problèmes qu'ils ont cernés. L'habilitation est peut-être un lieu commun, mais l'AC ne donnera rien si les personnes en fonction n'ont ni le respect de soi ni les compétences nécessaires ou si elles ne sont pas sensibilisées aux objectifs de l'organisation et aux normes qui la régissent.[6]

Si les pouvoirs ne sont pas dûment délégués, on ne verra dans l'AC qu'une variante d'une vieille recette. En outre les pouvoirs doivent s'accompagner de la responsabilité et de l'obligation de rendre compte. Il est non moins important, cependant, que la direction se montre prête à permettre aux intéressés de se tromper et d'apprendre par leurs erreurs. C'est d'ailleurs un principe axial de Fonction publique 2000 — une nouvelle ouverture d'esprit et une nouvelle confiance — réalité qui n'a rien de conforme à un milieu de travail exempt d'erreur.

L'AC commence au moment où les gestionnaires conviennent qu'il est possible d'améliorer le rendement à tous les niveaux et que chacun a son rôle à jouer, fixent leur attention sur des activités locales détaillées, se mettent à l'écoute des employés et des clients, approuvent et mettent en œuvre avec promptitude les suggestions formulées. Si l'AC est naturellement adaptée aux petites entités, les résultats qu'elle permet d'obtenir — globalement, à l'échelle de toutes les directions — donnent lieu à une amélioration générale du rendement.

Après avoir décidé de mettre en œuvre l'AC, les ministères pourraient songer à «soumettre leurs réalisations au banc d'essai» en les comparant à celles d'entités semblables d'autres ministères, d'autres paliers d'administration ou de l'entreprise privée.[7] Le rendement normal des entités semblables de l'extérieur fournit aux gestionnaires un repère pour l'appréciation du rendement et de la qualité.

Obstacles communs à l'AC

- Absence de «besoin ressenti» de changement.
- Craintes de perte d'emploi ou de réduction du niveau d'emploi.
- L'AC n'est qu'une autre lubie.
- Aucune délégation de pouvoir ni habilitation.
- Les primes sont liées au rendement individuel et non aux réalisations d'équipe.
- Évolution des rôles des unités fonctionnelles.
- Manque de connaissance à l'égard de la motivation.

Joseph Bonito

L'utilisation de l'AC peut se faire à des degrés divers allant de la sensibilisation au concept, au moyen de projets pilotes, à l'approche entièrement intégrée.[8] Le minis-



Photo par Stephen Marks / The Image Bank

en continu comme les chaînes d'assemblage, mais ils peuvent donner de bons résultats en certains endroits, notamment dans un centre de données fiscales. Il se peut que les pratiques d'entretien préventif donnent de bons résultats dans des ministères ayant d'importants stocks de biens matériels, notamment Transports Canada.

Néanmoins, certaines techniques de l'AC — la résolution de problèmes, la formation, la rétroaction et l'information de gestion — ont incontestablement une utilité plus vaste. De toute évidence, il n'existe pas d'application générale du concept. Le choix judicieux des techniques et des pratiques de gestion a toujours fait partie des fonctions de gestion et devient même plus important sous le régime de l'AC.

Mode de fonctionnement de l'AC

Travaillant en petits groupes, en équipes de travail, les employés sont à l'affût des problèmes opérationnels qui nuisent à l'amélioration du service. Ils conçoivent une solution et la proposent aux gestionnaires habilités à la mettre en oeuvre. Le souci d'appliquer la solution dans les meilleurs délais dicte une nouvelle norme de fonctionnement et le suivi permanent complète le cycle de l'AC. Les employés se mettent alors à la recherche d'un autre problème à régler.

Pour utiliser l'AC, les ministères doivent bien saisir l'incidence de leurs activités sur les autres entités. Les équipes de travail définissent les étapes précises de la prestation d'un service donné.[4] Elles passent ensuite aux procédés particuliers, déterminent les personnes concernées, les moments précis, les ressources exactes et les clients servis. Les entreprises qui utilisent l'AC se posent généralement la question «Pourquoi telle ou telle chose se produit-elle?» au moins cinq fois avant de trouver la cause du problème. Or, celle-ci peut être bien loin de l'endroit où se manifeste le problème. De façon générale, les solutions sont axées sur les systèmes plutôt que sur les personnes. Là où l'on avait l'habitude de régler les problèmes en augmentant les ressources, l'AC procède, dans bien des cas, à une nouvelle conception du système. Les solutions sont ensuite appliquées à d'autres secteurs de l'organisation qui éprouvent des problèmes semblables.

Administration de l'AC

L'AC oblige les gestionnaires à modifier leur façon de penser. Il leur faut abandonner ou modifier les anciennes normes et les anciens systèmes. L'approche est semblable à celle sur laquelle se fonde Fonction publique 2000 et consiste à faire descendre le pouvoir décisionnel et l'obligation de rendre compte au niveau le plus bas possible de la filière hiérarchique, à concevoir des programmes en fonction du service et du coût, et à adapter les programmes aux besoins de la clientèle plutôt que de multiplier les variantes des programmes.[5]

Les gestionnaires doivent créer le milieu favorable au bon fonctionnement de l'AC. L'une des façons de le faire est de changer les évaluations du rendement et les récompenses afin de valoriser le travail d'équipe ainsi que les réalisations personnelles. Les gestionnaires pourraient également réorganiser leur personnel par équipes de travail plutôt que par groupes fonctionnels. Organiser le personnel autour d'un produit peut améliorer la prestation du service.

Les trois aspects de l'AC peut-être les plus importants pour sa gestion sont l'information, la formation et la délégation de pouvoirs. Si l'on ne dispose pas d'une bonne information sur la façon dont le service est fourni, il est difficile d'administrer un système d'AC et de faire des choix éclairés en matière de changement sans accroître les coûts globaux. Par conséquent, les gestionnaires hiérarchiques doivent obtenir une information de gestion fiable et répondant à leurs besoins immédiats, notamment sur la possibilité de déterminer les coûts de chacun des produits ou de chacun des services. L'élaboration d'indicateurs de l'AC est indispensable et nous en indiquons ici quelques-uns.

Indicateurs d'AC

Taux de prestation du service : nombre d'interventions nécessitées par la prestation du service pendant une période donnée.
Service fourni par chaque personne : nombre d'interventions de chaque membre de l'effectif.
Coût du service : coût de la rémunération divisé par le nombre d'interventions.
Rapport du service : coefficient du coût du service par rapport à l'ensemble du budget d'exploitation.
Temps de prestation du service : durée de l'intervention requise pour la prestation du service.
Note de passage : satisfaction du client vis-à-vis de l'intervention requise pour la prestation du service.
Niveau de service : nombre de fois où le service correspond à l'engagement pris vis-à-vis du client.

Adapté de Turney & Anderson

Nouveaux départs

Ottawa tend à la mégalomanie et a bien mauvaise réputation en ce qui concerne la gestion de l'implantation de ses projets. Il nous manque des techniques pratiques pour mettre en œuvre le projet Fonction publique 2000; nous nous en remettons à l'exhortation, nous parlons beaucoup de vision, de valeurs et de changement de mentalité. Mais la vision en soi ne saurait suffire à améliorer le service au comptoir du Centre d'emploi du Canada de Gander (Terre-Neuve). Certes, il est précieux d'avoir une vision juste des valeurs du ministère, mais cette juste vision est bien peu utile pour expliquer à une employée du Bureau des Pêches de Campbell River (C.-B.) la raison pour laquelle le traitement de sa demande exige un délai de quatre semaines. Il faut un moyen de traduire la vision dans la réalité, de matérialiser les valeurs préconisées par Fonction publique 2000.

Nous passons actuellement d'un régime de fonctionnement axé sur des normes fixes à un régime fondé sur des normes en constante amélioration. Cependant, l'évolution n'est pas absolue et il reste des éléments de l'ancien régime qui sont fondamentaux pour l'obligation de rendre compte. Ces éléments ne gênent nullement l'AC; de fait, ils peuvent créer des conditions qui en facilitent la mise en œuvre.

À première vue, l'AC ne semble rien d'autre qu'un retour à la technique fondamentale de résolution des problèmes, mais ce n'est pas tout à fait ça dans un régime d'amélioration constante. Selon l'approche conventionnelle, on utilisait un ensemble de méthodes traditionnelles pour déterminer les objectifs. Guidés par ces objectifs et limités par la disponibilité des ressources, les gestionnaires définissaient un ensemble de normes de fonctionnement, prescrites en fonction de variables mesurables, c'est-à-dire le nombre d'activités, le coût, les années-personnes, le temps et autres éléments semblables. Le respect des normes était de rigueur et il était encouragé par des primes au rendement. Avec les années, les écarts accusés par rapport aux normes et au niveau de service — élevé ou non — devinrent inadmissibles et firent l'objet de mesures de redressement. Dans certains cas, on a modifié les normes à la baisse et accepté un service de moindre qualité sous le couvert des compressions ou de l'efficience. Cette pratique est aujourd'hui inacceptable et il nous faut trouver une approche plus judicieuse.

L'argument de base

Sous le régime du SEN, les contraintes dues à l'organisation, aux ressources et à la technologie sont acceptées sans considération. Des niveaux de fonctionnement optimaux sont élaborés en fonction de ces contraintes et utilisés comme normes. Les possibilités d'amélioration sont considérées comme limitées.

Sous le régime du SAC, les contraintes sont considérées comme des lacunes relatives à la conception du système. On prend pour hypothèse qu'on peut toujours améliorer le rendement actuel en créant la structure et les procédés appropriés. La technique de résolution des problèmes permet aux organisations de déceler et d'éliminer les points faibles et d'améliorer le rendement peu à peu. Les possibilités d'amélioration vont de soi.

Melcher et al

Par contre, le régime d'AC repose sur l'hypothèse que la norme actuelle qui régit le service est le minimum de base et que l'organisation cherche constamment à la dépasser. À cette fin, l'organisation améliore constamment sa capacité de résoudre les problèmes à tous les niveaux, en particulier au point d'interaction entre le client et l'organisation. Le régime comporte en outre d'autres changements, notamment la mise au rancart des anciens systèmes et des mentalités de contrôle, l'amélioration de la formation dispensée aux employés, l'accroissement de la délégation de pouvoirs aux gestionnaires et aux employés de première ligne et l'accélération de la communication avec la haute direction et la clientèle.[3]

Limites d'application au sein de l'administration fédérale

L'AC comprend des pratiques d'inventaire au moment adéquat, des cercles de qualité, des mesures d'entretien préventif, des programmes de cotation de la qualité du fournisseur, des programmes de formation concernant la productivité et des systèmes d'information de gestion sensiblement améliorés. Autant de concepts empruntés aux activités de fabrication dont il est possible de normaliser les phases d'exécution et pour lesquelles on dispose de bonnes données de gestion.

Il est difficile de trouver dans la fonction publique des activités analogues et, de toute évidence, il est préférable de ne pas chercher à appliquer certaines pratiques d'AC au sein de la fonction publique ou de les appliquer uniquement aux services caractérisés par un fort niveau d'uniformité. Il se peut que certaines fonctions — notamment le traitement des données —exigent une stabilité plus grande que celle que l'AC peut offrir. Les cercles de qualité conviennent mieux aux systèmes de production



William Pullen est membre du corps professoral du Centre canadien de gestion; il y a mis au point un programme d'études de cas et travaille actuellement au programme avancé en gestion. Il est chargé de cours à temps partiel à l'université Carleton et donne des cours de niveau supérieur en comportement organisationnel à l'École d'administration publique.

secteur de l'administration publique a ses limites, la notion d'AC, ainsi que certaines pratiques qui y sont associées, peut aider les ministères à chercher comment améliorer le service.

L'AC est axée sur la satisfaction des besoins précis du client. Elle nécessite la contribution de tous les éléments de l'organisation — finances et administration, personnel, politique intégrée, activités de programmes — pour faire en sorte que les entités chargées de la prestation des programmes réduisent les délais de traitement et éliminent les étapes superflues, que celles chargées de la conception des programmes créent des programmes peu coûteux et faciles à fournir et que celles chargées de la commercialisation saisissent bien les attentes des clients et en fassent part aux entités chargées de la conception des programmes.

Les résultats le prouvent

En 1988, le *Florida Naval Aviation Depot* de Jacksonville enlevait à ses concurrents du secteur privé, dans le cadre d'un appel d'offres public, un marché de réparation concernant la modification de 89 avions. Le marché avait une valeur estimative de 50 millions de dollars, répartie sur cinq ans. Grâce à l'AC, l'accroissement de la productivité a été tel qu'à partir du 30e avion, le nombre d'heures-personnes nécessaires était de 40 p. 100 moindre que les prévisions initiales.

Quality Progress
Octobre 1990

Les circuits de rétroaction sont très courts et les employés jouissent des pouvoirs et de l'appui voulus pour procéder rapidement à tous les changements susceptibles d'améliorer le service. Ces changements sont déterminés par les employés et les gestionnaires œuvrant au sein des équipes de résolution des problèmes au point de prestation du service et immédiatement mis en œuvre. En effet, l'organisation apprend «à partir de la base» comment améliorer le service par le travail d'équipe et la constante résolution conjointe des problèmes. La délégation des pouvoirs, la confiance et l'ouverture de la communication sont des corrolaires de l'AC. En outre, ce sont autant d'objectifs poursuivis par Fonction publique 2000.

Utilisation de l'AC

En 1988, la région de l'est de Chevron (USA) a utilisé l'AC pour déterminer les économies à réaliser au chapitre des coûts et les améliorations de gestion à apporter à ses plates-formes de forage en haute mer. Après avoir reçu une formation dans les domaines de la résolution de problèmes et de la surveillance des projets, 35 équipes de travail ont entrepris des projets qui ont donné lieu à des économies annuelles de 3,45 millions de dollars, soit une moyenne de 163 000 $ par membre de chaque équipe participante.

Training Magazine
Janvier 1990

Pratiquée à tous les niveaux de l'organisation, l'AC se concentre surtout au point de prestation du service, le lieu de l'action. Si votre équipe de travail, votre entité, votre groupe, votre direction ou votre ministère a un produit à offrir et un client à servir, vous pouvez utiliser l'AC. Si vous n'avez pas de produit à offrir ni de client à servir, vous ne devriez probablement pas exister.

LE SERVICE D'ABORD :

RÉUSSIR GRÂCE À L'AMÉLIORATION CONSTANTE

par William Pullen

L'amélioration constante (AC) n'est pas une stratégie radicale de chambardement; elle n'est pas non plus un saut audacieux dans l'inconnu. C'est une série de petits changements apportés aux procédés de travail et aux pratiques de gestion à l'échelle de l'organisation. Elle repose sur l'hypothèse que les personnes qui remplissent une tâche sont les plus aptes à le faire et qu'elles sont les meilleures sources de suggestions d'améliorations. Le processus, désigné «progression rapide à petits pas», consiste à prendre un nombre suffisant de menues mesures dans un nombre suffisant de domaines pour aboutir dans l'ensemble de l'organisation à une amélioration générale du rendement.[1]

Les principes qui sous-tendent l'AC

En tant que régime de gestion, l'AC tient son origine de la pratique japonaise de gestion désignée *Kaizen*. Quelques applications canadiennes de cette pratique ont été mises au point et dénommées «gestion de la qualité globale».[2] Si l'application des techniques de fabrication au



Photo par Superstock

assez de pouvoirs pour qu'ils puissent participer à la cérémonie de signature du ministère. Nous devrions plutôt leur donner la liberté d'agir et encourager leur liberté de pensée, deux éléments nécessaires à l'amélioration du service. Des clients qui vous font savoir qu'ils sont contents et la satisfaction de les avoir bien servis, voilà la meilleure récompense qui soit, une récompense qui peut jouer positivement sur la motivation et le rendement.

Nous ne devons déléguer que les fonctions qui habilitent vraiment — et les employés des points de service ne devraient accepter que celles-là — et nous devons reconnaître que d'autres fonctions, administratives pour la plupart, sont mieux exécutées par des spécialistes. Nous devons nous défaire de l'idée qu'il est nécessaire de «posséder» tous les aspects d'un service pour être efficace. Il faudrait mettre l'accent sur le travail en équipe et sur la collaboration, et non s'entêter à «faire cavalier seul». Le but devrait être d'exploiter la synergie qui se crée entre gens aux compétences différentes œuvrant ensemble.

Mais il y a un danger. Si un groupe de spécialistes ne réagit pas rapidement, comprend mal les besoins d'un gestionnaire ou adopte une mentalité de contrôle, peut-être serait-il préférable que le personnel des points de service effectue lui-même les tâches administratives pour mieux servir le public. Les unités de soutien doivent traiter les unités des points de service comme des clients, tout comme les unités des points de service traitent les clients de l'extérieur. Il s'ensuit alors qu'il faudrait aussi habiliter les groupes de services internes pour qu'ils servent leurs clients de façon plus souple et plus efficace.

Les groupes de services internes et ceux aux points de service doivent communiquer clairement et collaborer pour comprendre leurs besoins respectifs, participer à la conception des processus et appuyer le service
(Suite à la page 66)



Mary Murphy est diplômée de l'université de Chicago. Après avoir travaillé pour la United States Social Security Administration et l'Univeristé de Pennsylvanie, elle s'est jointe à Statistique Canada en 1972. En 1976, elle est passée au Secrétariat du Conseil du Trésor où elle a occupé divers postes au sein de la Direction des programmes avant d'accéder au poste de directrice de la Division des services généraux de l'État. M^me^ Murphy a été nommée sous-ministre adjointe, Services de gestion, auprès de Revenu Canada - Impôt en 1983 et, en 1986, elle est devenue directrice exécutive de la Direction générale de la gestion ministérielle à la Commission de la fonction publique. En 1989, elle a été nommée secrétaire générale de la Commission.

Un énoncé des principes directeurs de la gestion financière

Les membres de la collectivité financière partagent avec les gestionnaires de programmes le but qui consiste à offrir au public des services gouvernementaux de qualité. La collectivité financière s'engage à contribuer à la réalisation des objectifs poursuivis par les ministères dans le cadre de FP2000 tout en s'acquittant bien de ses responsabilités administratives. Pour réussir, nous devons :

- ***être informés et proactifs,*** c'est-à-dire que nous devons connaître et comprendre les activités de notre ministère et être proactifs en lui offrant notre savoir-faire et notre aide;
- ***instruire*** les gens avec qui nous travaillons, c'est-à-dire leur expliquer comment fonctionne une administration, quelles sont les contraintes administratives, comment s'exercent les contrôles, qui est responsable de telle et telle mesure, et quels recours existent pour contester les décisions administratives;
- ***répondre aux attentes*** des gens avec qui nous travaillons avec efficacité, équité et rapidité, en réglant les questions qui les concernent tout en respectant les limites et les objectifs établis dans les politiques gouvernementales et les lois;
- ***encourager la participation*** dans la conception des processus administratifs en ayant conscience que les gens aiment bien qu'on les consulte et qu'on leur demande de participer. Le gens veulent collaborer et partager des responsabilités. Nous avons besoin de leur participation pour mieux nous acquitter de bon nombre de nos tâches;
- ***être accessibles*** aux gens avec qui nous travaillons et communiquer avec eux de façon à être compris.

Bien que ces principes aient été élaborés pour la fonction de la gestion financière, ils sont assez généraux pour être appliqués à toute fonction administrative centralisée.

Quels sont ces facteurs habilitants? Fondamentalement, il s'agit de facteurs du milieu de travail grâce auxquels les personnes habilitées savent clairement quelles sont leurs tâches et sont efficacement dirigées, compétentes, bien appuyées et motivées. Une liste partielle figure dans l'encadré ci-dessus.

L'esprit d'habilitation se reflète dans des commentaires comme «Ils peuvent faire cela parce qu'ils ont des relations spéciales avec leur patron»; il témoigne fondamentalement d'une confiance mutuelle. En fait, l'habilitation s'appuie sur la confiance. Selon Peter Block :

> «Nous devons croire que les employés respectent l'organisation, qu'ils tiennent à ce que ses objectifs et ses buts soient atteints et que leur désir le plus cher est de faire une contribution utile.» [3] (traduction libre)

Délégation non productive

La distinction entre délégation administrative et habilitation n'est pas une simple abstraction. Non seulement la délégation administrative est différente de l'habilitation, mais *si elle n'est pas judicieuse, elle peut en fait nuire à l'habilitation et au service aux clients.*

De nombreux gestionnaires croient qu'habiliter le personnel des points de service signifie déléguer à ceux et celles qui traitent directement avec le public la majeure partie des pouvoirs et des responsabilités administratives. Bien qu'il faille transférer plus de pouvoirs décisionnels aux points de service, une délégation généralisée n'est pas de mise. Les gestionnaires qui veulent déléguer des pouvoirs doivent distinguer entre la délégation qui appuie l'habilitation et celle qui l'entrave.

Nous tentons de donner aux gestionnaires des points de service la liberté de réagir rapidement et efficacement aux besoins de leurs clients. Plus ils ont de temps à consacrer à cette fonction, meilleur sera le service qu'ils pourront offrir. La délégation administrative qui ne va pas dans ce sens fait plus que compromettre les avantages éventuels de l'habilitation, elle les sape. Le tableau 2 montre l'incidence de la délégation administrative sur le service aux clients. Plus de pouvoirs discrétionnaires et plus de délégation administrative peuvent entraîner une réaffectation des ressources au profit des fonctions administratives. Il pourrait finalement en résulter une réduction des pouvoirs, dont pourrait souffrir le service aux clients.

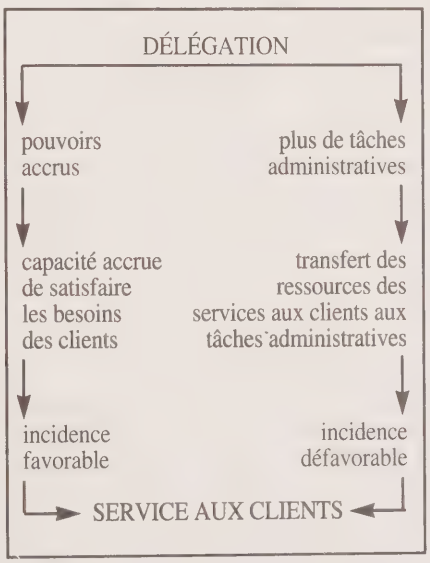


Tableau 2: Incidence de la délégation

Envisagez-vous de déléguer? Demandez-vous alors si vous songez à une vraie délégation de pouvoirs ou simplement à une délégation «qui vous donnerait bonne conscience». Parfois, nous tentons de récompenser les gens en leur transférant juste



Robert Little est sous-ministre adjoint, Finances, gestion du personnel et administration, auprès d'Industrie, Sciences et Technologie. Il détient un baccalauréat en administration avec spécialisation en économie de l'université du Nouveau-Brunswick, et une maîtrise en administration des affaires de l'université d'Ottawa; en outre, il a passé 32 ans dans les Forces canadiennes. En 1985-1986, il a été détaché auprès du Bureau du Conseil privé, où il a participé aux travaux du Groupe de travail ministériel sur l'examen des programmes en tant que membre des groupes d'étude de la politique des acquisitions et de la politique d'impartition. Il a aussi pris part à l'étude sur les services communs commandée par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Avant de se joindre au ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie en 1989, le major-général Little a été chef de la logistique (Doctrine et opérations) dans les Forces canadiennes.



Evelyn Levine est directrice des affaires ministérielles et du perfectionnement professionnel au Bureau du contrôleur général et elle est chargée de l'administration générale du Bureau. Elle détient un baccalauréat ès arts en sociologie et en psychologie, de même qu'un diplôme d'enseignement de catégorie 1 de l'université McGill. Elle est arrivée à la fonction publique fédérale en 1972 et a passé trois ans auprès de Main-d'oeuvre et Immigration. En 1975, elle est passée à la Commission de la fonction publique, où elle a accédé au poste de gestionnaire des programmes de perfectionnement des cadres et des cadres de direction en 1979. En 1981, elle est passée au Bureau du contrôleur général, plus précisement à l'Évaluation des programmes, et en 1984, après un an au Collège de la Défense nationale, elle est revenue au Bureau du contrôleur général comme adjointe principale du contrôleur général, poste qu'elle a occupé jusqu'en 1988, lorsqu'elle est devenue directrice de la gestion intégrée. En 1991, ses attributions se sont enrichies du perfectionnement professionnel.

Facteurs habilitants

Leadership
- compréhension approfondie de la responsabilité des cadres dans le contexte de l'habilitation
- style de gestion qui favorise l'appui et la participation
- idée précise de la mission et de la façon d'envisager l'avenir
- communication claire des objectifs de rendement

Capacité
- compétences adéquates, et formation et perfectionnement afin d'accroître ces compétences
- travail d'équipe qui fait correspondre compétences et tâche à accomplir
- synergie qui découle de la consultation ouverte, de la prise de décisions en collégialité et de la collaboration

Appui
- suffisamment de ressources, humaines et financières, pour la charge de travail
- systèmes et technologie qui accroissent le rendement
- facilité d'accès aux renseignements requis sur les besoins des clients; progrès et innovations technologiques dans la prestation de services
- bonnes communications internes et externes
- services de soutien et services administratifs adaptés aux besoins de la clientèle, avec l'aide des experts
- suivi du rendement donnant un retour d'information grâce auquel améliorer le service

Points essentiels
- orientation précise
- objectifs clairs et significatifs; buts réalistes
- lignes directrices bien précises quant aux procédures
- rôles et responsabilités bien définis

Motivation
- cohérence entre les objectifs personnels et ceux de l'organisation, basée sur des valeurs partagées qui aboutiront à un engagement
- participation à la prise de décisions qui influence sur le rendement et la satisfaction au travail
- marge de manœuvre et variété des structures de travail
- récompenses et reconnaissance adéquates
- accent sur les aspects positifs, et non négatifs, du rendement.

mentaire, il faudrait prévoir des mécanismes pour faire évaluer les cas difficiles par des experts, et le grand public devrait avoir accès aux processus d'appel.

La prise de décisions en collégialité, l'accent sur le travail en équipe et la communication ouverte devraient encourager les jugements collectifs plutôt qu'individuels et réduire ainsi les risques d'erreurs. La motivation devrait inciter la majorité des employés à prendre un engagement personnel d'intégrité et de professionnalisme, ce qui devrait premièrement réduire le nombre d'erreurs et ainsi éliminer la nécessité de vérifications détaillées pour déceler les erreurs. Finalement, grâce aux bonnes communications, tous les employés seraient informés des changements apportés aux programmes, ce qui réduirait encore davantage les risques d'erreurs. Les gestionnaires des points de service auraient l'expertise voulue pour comprendre et satisfaire les besoins de leurs clients sans avoir à devenir des experts en détails administratifs.

Bien que la délégation de pouvoirs soit un élément nécessaire et important de l'habilitation, elle va plus loin puisqu'elle englobe les facteurs qui permettent aux personnes habilitées d'exercer efficacement les pouvoirs qui leur sont délégués.[2] Nous les appellerons *facteurs habilitants*. Ainsi :

$$\frac{\textit{délégation de pouvoirs} + \textit{facteurs habilitants}}{\textit{habilitation}}$$

définis, le soutien adapté aux besoins et la motivation adéquate.

La nature de l'habilitation

Les gestionnaires des points de service peuvent raisonnablement se demander si leurs pouvoirs discrétionnaires accrus découlent d'un véritable processus d'habilitation ou s'il s'agit simplement d'une délégation de fonctions administratives. Bien que la délégation de pouvoirs discrétionnaires fasse certainement partie intégrante de l'habilitation, *habilitation* et *délégation* ne sont pas synonymes. Certains types de délégation appuient l'habilitation, d'autres non. Voyons l'éventail des types de délégation illustré au tableau 1.

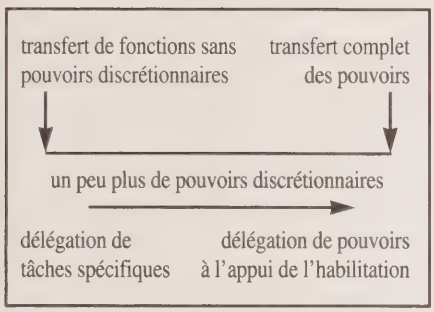


Tableau 1: Éventail des types de délégation

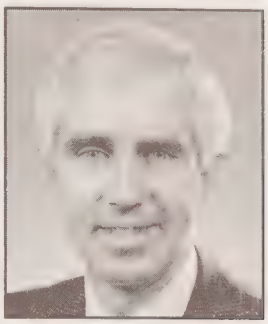
À l'extrémité gauche de l'éventail se trouve la délégation en vertu de laquelle on transfère seulement la responsabilité d'exercer des fonctions précises d'une façon précise. Aucun pouvoir discrétionnaire n'est délégué aux employés dont la seule responsabilité est d'effectuer les tâches selon les directives. À l'extrémité droite de l'éventail se trouve la délégation complète de pouvoirs, en vertu de laquelle les employés ont toute latitude de choisir les moyens à utiliser pour atteindre les résultats. Eux seuls ont l'entière responsabilité d'atteindre les résultats. En pratique, la délégation se situe la plupart du temps entre ces deux extrêmes. Toutefois, toutes choses étant égales, de plus en plus de pouvoirs sont délégués à mesure que l'on va de gauche à droite de l'éventail. À droite, la délégation appuie l'habilitation; à gauche, la délégation de tâches spécifiques ne l'appuie pas. La *délégation administrative* telle qu'elle se pratique selon la culture traditionnelle de la fonction publique, qui privilégie le pouvoir et le contrôle, confère très peu de pouvoirs réels. Elle se rapproche davantage de l'extrémité de l'éventail où se situe la délégation de tâches spécifiques.

La délégation administrative (aux fins des déplacements, de l'accueil, des marchés, de la classification, de la dotation, et autres fonctions semblables) existe depuis nombre d'années; elle a évolué avec le temps et d'un ministère à l'autre. Le débat s'est poursuivi pendant des années au sujet de divers aspects (comme le plafond des montants) de la délégation des pouvoirs des organismes centraux aux ministères d'exécution, de l'administration centrale des ministères aux gestionnaires en régions, et des gestionnaires en régions au personnel des points de service.

L'habilitation ne peut se faire dans la culture traditionnelle, marquée par les directives et les contrôles. En fait, elle lui oppose un défi fondamental. De plus, l'habilitation ne signifie pas nécessairement le transfert des fonctions administratives; il arrive fréquemment qu'elle ne s'accompagne pas d'un instrument officiel de délégation.

Facteurs habilitants

Le risque d'erreurs diminuera également si l'on porte suffisamment attention aux facteurs habilitants au moment de procéder à l'habilitation. Pour être efficace, le personnel des points de service doit recevoir des lignes directrices claires et une formation adéquate et disposer des renseignements dont il a besoin. Comme garantie supplé-



Bernard Gorman est sous-contrôleur général chargé de l'information et des systèmes de gestion financière. Avant d'occuper ce poste, il était adjoint au contrôleur général et chargé des rapports financiers et d'évaluation destinés au Parlement. Il travaille au Bureau du contrôleur général depuis 1980, date à laquelle il a quitté le Secrétariat du Conseil du Trésor pour diriger la Direction générale des prévisions budgétaires. Avant de se pindre au Conseil du Trésor, M. Gorman a occupé plusieurs postes dans le domaine des finances à la GRC, aux Travaux publics, à Santé et Bien-être social et à Consommateurs et Sociétés. M. Gorman détient un diplôme en administration des affaires du Collège Algonquin et un baccalauréat en commerce avec spécialisation en économie et en finances publiques de l'université Carleton.

mesures de décentralisation ne sont pas nécessairement souhaitables. Afin de limiter les risques liés à l'habilitation, il faut définir clairement les limites des pouvoirs discrétionnaires et établir des systèmes efficaces pour évaluer les résultats et l'utilisation des ressources, et faire rapport à cet égard.

Toutefois, l'habilitation est plus qu'un simple transfert de pouvoirs. Il faut qu'elle permette aux employées d'exercer ces pouvoirs de façon efficace. Par conséquent, il faut également insister sur des facteurs comme le style de gestion, la vision commune et les valeurs partagées, les lignes directrices claires, la formation efficace, le temps et les ressources nécessaires, le travail en équipe, les bonnes communications, les objectifs et les responsabilités bien



Arthur Silverman, président du Comité sur l'habilitation et la gestion des risques qui a rédigé ce rapport, occupe depuis 1991 le poste de sous-ministre adjoint principal, Gestion intégrée, au ministère des Pêches et Océans. M. Silverman s'est joint à Santé et Bien-être social en 1972, puis il est passé au Bureau du contrôleur général en 1977 comme chef du groupe de l'évaluation de la politique financière. Un an plus tard, il a accédé au poste de contrôleur auprès du ministère des Communications, puis en 1980, il a été nommé administrateur de la Chambre des communes. En 1985, M. Silverman est devenu sous-ministre adjoint, Finances et services professionnels, auprès du ministère des Affaires indiennes et du Nord, et en 1987, sous-ministre adjoint principal au ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest.

Questions au sujet de l'habilitation et des risques

Questions que pourraient poser les gestionnaires des points de service :

1. Ces nouveaux pouvoirs m'aideront-ils à améliorer le service que je peux offrir à mes clients, ou m'obligeront-ils uniquement à consacrer davantage de temps à l'administration et aux rapports?

2. Le niveau de risque que l'on me demande de prendre est-il raisonnable? Se peut-il que le soutien du personnel supérieur me fasse défaut? Me sera-t-il possible de consulter des experts s'il y a lieu? Certains risques ne devraient-ils pas être pris par des spécialistes?

3. Ces changements m'aideront-ils à innover davantage? Est-ce que j'aurai le pouvoir d'adapter mes services aux besoins de mes clients? M'encouragera-t-on à utiliser ce pouvoir pour faire preuve de plus de créativité et pour offrir un service supérieur? Le fondement de l'obligation de rendre compte est-il conforme à cet objectif? Quelle sera ma récompense? Me pénalisera-t-on pour avoir commis des erreurs de bonne foi?

4. Est-ce que j'aurai l'information nécessaire pour comprendre les politiques, les priorités et les besoins du gouvernement qui touchent le travail de mon unité? Sera-t-il facile d'avoir accès à cette information? Est-ce qu'elle m'aidera à expliquer les politiques et les programmes à mes clients?

5. Mon personnel et moi-même recevrons-nous la formation dont nous aurons besoin pour exercer nos nouvelles responsabilités ainsi que pour cerner les possibilités d'innovation et d'amélioration du service et y donner suite? Pourrons-nous mesurer les améliorations dans notre service?

6. Est-ce que je disposerai de suffisamment de ressources adéquates (personnel, fonds, technologie et information) pour dispenser les services de façon à satisfaire les besoins des clients? Jusqu'à quel point pourrais-je être efficace avec mes ressources actuelles?

7. Ces nouveaux pouvoirs, avec toutes les responsabilités que cela suppose, m'aideront-ils vraiment à servir mes clients, ou ne feront-ils que me transférer un problème?

8. De quels services administratifs et de soutien ai-je besoin pour fournir un meilleur service? Les changements proposés aideront-ils les unités administratives et les unités de soutien à répondre à mes besoins?

9. Ces nouveaux pouvoirs sont-ils réels, ou devrai-je encore consulter mes supérieurs hiérarchiques pour prendre la majorité des décisions? Pourrai-je participer à toutes les décisions importantes qui touchent mon unité?

10. Mes clients remarqueront-ils un changement? Serai-je en mesure de leur expliquer quels avantages ils peuvent en tirer?

Questions que pourraient poser les cadres supérieurs des ministères et des organismes centraux :

1. Les personnes à qui on confère des pouvoirs discrétionnaires plus grands sont-elles capables de les exercer de façon responsable et avec créativité?

2. Ont-elles une idée bien précise des limites de leur marge de manœuvre opérationnelle et de la nature de leur responsabilité en matière de prudence, de cohérence, d'équité et de probité?

3. Les systèmes et les procédures mis en place me donnent-ils suffisamment d'information concernant les unités des points de service pour me permettre de déterminer dans quelle mesure elles sont efficaces, tant en ce qui touche les résultats que les limites de leurs pouvoirs?

4. Les priorités et les politiques du gouvernement seront-elles entièrement respectées dans le cadre des ententes proposées; sont-elles mises en œuvre de façon à ce que les risques d'embarras sur le plan politique soient minimes?

SAVOIR USER DES POUVOIRS DISCRÉTIONNAIRES :

HABILITATION ET RISQUES

par Arthur Silverman
Jean Filion
Bernard Gorman
Evelyn Levine
Robert Little
Mary Murphy
Douglas Wood
David Wright

Les termes «délégation» et «habilitation» ne sont pas des synonymes. Certains types de délégation de pouvoirs favorisent l'habilitation et l'amélioration du service à la clientèle tandis que d'autres peuvent, en fait, y nuire.

Le présent document fait suite à une conférence organisée par le BCG. En faisant la distinction entre la délégation propice et la délégation néfaste à la prestation de services directs au public, il vise à aider les gestionnaires aux prises avec la décision de déléguer, d'assumer ou de transférer des pouvoirs.

L'objectif de Fonction publique 2000 est d'atteindre un nouvel équilibre entre les exigences de contrôle et le désir d'offrir un service efficace, efficient et adapté aux besoins des clients. Habiliter les fonctionnaires est une des façons d'y parvenir; les habiliter, c'est les autoriser à répondre aux besoins de leurs clients et leur donner la capacité, le soutien et l'encouragement nécessaires pour qu'ils le fassent efficacement. Une personne habilitée peut élaborer des méthodes innovatrices et créatives permettant d'améliorer le service dans un environnement propice à la consultation et au soutien mutuel. Toutefois, l'habilitation ne doit pas compromettre les valeurs fondamentales comme la prudence dans l'utilisation des fonds publics, la cohérence et l'équité dans les transactions avec le public et l'honnêteté dans les activités gouvernementales.

L'habilitation devrait se faire en respectant les caractéristiques propres à chaque situation.

Comme le précise le Rapport du Groupe de travail sur le service au public :

> «Un des problèmes fondamentaux... est de trouver comment concilier les mesures de contrôle et d'évitement des risques avec le désir d'inviter l'innovation et l'initiative. Il est peu probable que des directives d'application généralisée s'avèrent utiles. L'équilibre à trouver entre le contrôle et l'innovation ne sera pas le même dans tous les secteurs gouvernementaux.» [1]

Cet article distingue entre les pouvoirs requis pour améliorer le service au public et les fonctions administratives et de soutien que pourraient exécuter des unités spécialisées avec plus d'efficience et d'efficacité.

Bien que la décentralisation découle naturellement de l'habilitation, toutes les

Cet article est une adaptation d'un document de travail préparé par le Comité de l'habilitation et de la gestion des risques, présenté à la Conférence des agents financiers supérieurs tenue à Mont Sainte-Marie en novembre 1990, et distribué en avril 1991.

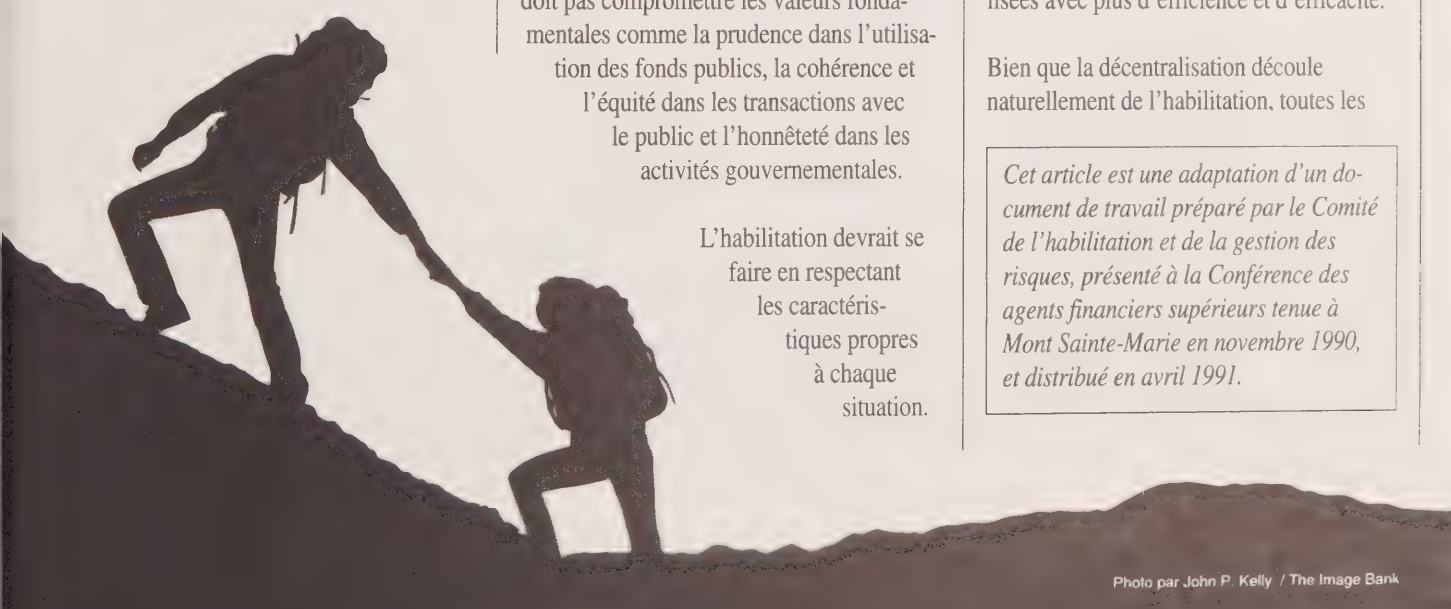


Photo par John P. Kelly / The Image Bank

qui est un excellent moyen de garder le contrôle. Si un de vos employés vous envoie un document qui a des incidences financières, ne l'envoyez pas au service des finances pour commentaires. Renvoyez-le à la personne qui l'a fait en disant : «Excellent! Avez-vous consulté le service des finances?» La différence est subtile, mais le message est le suivant : «Vous êtes la personne responsable de ce projet.»

Il est aussi important de vous occuper de vos subalternes. Assister à la fête donnée à l'occasion d'une naissance, vous enquérir du père malade ou de la partie de golf, cela ne prend pas de temps, mais cela peut compter. N'oubliez pas que vos subalternes sont des personnes qui ont une vie en dehors des heures de travail autant que pendant.

L'habilitation offre aussi l'occasion de promouvoir le travail d'équipe entre les travailleurs, de créer le genre d'organisation où les gens se consultent et collaborent de façon naturelle afin d'atteindre ensemble les objectifs généraux de l'organisation. Une des grandes joies du travail avec des gens habilités est de pouvoir participer à des débats animés, d'avoir des échanges passionnés, d'en arriver à une entente ou parfois à un constat de désaccord... et d'aller ensuite dîner ensemble.

La culture de l'habilitation

L'émergence d'une main d'œuvre habilitée est liée au concept de culture organisationnelle. La culture, ce n'est rien d'autre que «la façon de faire les choses ici». Toutefois, les cultures ne sont pas immuables; elles peuvent être modelées et modifiées. L'importance de la culture organisationnelle dans l'habilitation, ce n'est donc pas tant celle que l'on a au départ, mais plutôt celle que l'on veut acquérir.

Dans son rapport annuel de 1988, le vérificateur général a cerné cinq attributs dans les organisations qui semblent fonctionner particulièrement bien. Ces attributs décrivent la culture d'une organisation qui favorise l'habilitation de ses employés, et je les paraphrase ci-dessous.

Approche axée sur les employés. Dans les organisations performantes, on stimule, on encourage et on perfectionne les gens. On leur donne le pouvoir d'agir et d'utiliser leur jugement. On croit vraiment qu'à long terme, le rendement élevé est le produit d'un personnel dévoué plutôt que de systèmes visant à contrôler et, en fait, à contraindre.

Le leadership stimulant. Les dirigeants de ce genre d'organisation imaginent une organisation idéale, en définissent l'objet et les buts, les articulent et suscitent l'engagement de leurs subalternes. Ils perçoivent l'organisation comme s'approchant constamment de l'idéal. Les communications sont aisées et, bien qu'il existe des niveaux officiels à des fins administratives, aucune restriction n'empêche que l'on collabore pour atteindre les objectifs.

Les styles de travail innovateurs. Les employés sont innovateurs, souples et créatifs. Ils réfléchissent sur leur rendement, sur leur milieu et sur les possibilités d'amélioration. Ils apprennent par l'expérience. Ils excellent à cerner les possibilités qui s'offrent à eux et à résoudre les problèmes.

L'importance accordée aux clients. Les employés mettent l'accent sur les besoins et les préférences de leurs clients. Ils tirent satisfaction de les servir plutôt que de suivre un processus bureaucratique. Du fait qu'ils s'intéressent à tous les clients, qu'ils soient de l'extérieur ou de l'intérieur de l'organisation, tout le monde dans l'organisation considère le service aux clients comme un mandat.

Une volonté ferme d'atteindre l'excellence. Les gens cherchent à améliorer le rendement de leur organisation. Lorsque les conditions changent, ils modifient leurs méthodes, mais pas leurs valeurs fondamentales. En bref, la culture est mue par de fortes convictions qui soutiennent l'organisation à travers toutes sortes de changements.

Boucler la boucle

Dernier élément du cadre d'habilitation : les résultats. Ce que je viens de décrire, c'est un cycle d'amélioration continue. Pour commencer à planifier le changement, il faut progresser à petits pas. Cela vous permet d'établir votre crédibilité auprès des intervenants, de vos clients et de vos subalternes. Graduellement, la culture évoluera. Les améliorations se remarqueront. Vous trouverez d'autres moyens d'améliorer les choses et tout le processus recommencera.

Avant de terminer, je voudrais traiter de certains des avantages et des inconvénients d'une main-d'œuvre habilitée.

D'abord, les mauvaises nouvelles

Une main-d'œuvre habilitée présente plus de risques qu'une main-d'œuvre strictement contrôlée. Particulièrement au départ, il risque d'y avoir de la confusion, les employés faisant face à de nouveaux rôles et à de nouvelles attentes. Il y aura des erreurs. Certains considèrent que dans le secteur public, cette grande «maison de verre», on ne peut pas tolérer d'erreurs.
(Suite à la page 65)

s'intéressent pas à l'habilitation. Les gestionnaires qui veulent vraiment donner plus de responsabilités à leur personnel doivent partager l'information. Vous pouvez utiliser les mauvais outils, vous pouvez transmettre les mauvais messages, mais vous ne pouvez pas trop communiquer.

Les systèmes de communication doivent fonctionner vers le haut et latéralement autant que vers le bas. Revues internes, bulletins vidéo, conférences de gestionnaires, visites obligatoires des cadres à toutes les succursales, bulletins, enquêtes auprès des employés, tous ces éléments favorisent le flux d'information vers le haut et habilite les gens. Mais en dernière analyse, c'est dans l'interaction quotidienne des cadres avec leurs subalternes que ces derniers peuvent soit devenir des partenaires à part entière soit être contrôlés au moyen d'une information distillée au compte-gouttes.

Troisièmement, un régime de formation et de perfectionnement continus est extrêmement important pour habiliter les employés. La formation commence par une séance d'orientation, le jour où l'employé arrive, et se poursuit jusqu'au jour du colloque sur la planification de la retraite. La formation aide certes les employés à acquérir les compétences dont ils ont besoin pour se charger de plus de responsabilités, mais elle aide aussi les gestionnaires à apprendre de nouvelles manières d'habiliter leurs subalternes. Le meilleur moyen d'inculquer aux gestionnaires le type de changement culturel qui les encourage à apprendre de nouvelles manières de traiter avec les gens consiste à leur offrir un encadrement poussé par des superviseurs qui ont eux-mêmes reçu cette formation et peuvent offrir un renforcement continu. En outre, un engagement envers la formation transmet un signal clair selon lequel l'organisation s'intéresse sincèrement au perfectionnement de son effectif.

Enfin, bien qu'ils ne soient parfois pas reconnus comme tels, des mécanismes pour célébrer la réussite constitue un autre système clé. Il peut s'agir de prix pour de longs services, de prix d'excellence, de notes de félicitations ou d'une fête pour marquer la fin d'un long projet. Tous ces moyens de reconnaître et de célébrer les succès des employés sont importants pour susciter une culture «de la réussite». Les gestionnaires doivent chercher des occasions de se mettre en retrait et de transmettre les messages de félicitations et les remerciements. Souvent, la façon dont s'exprime la reconnaissance importe plus que toute récompense tangible. Une simple cérémonie pour remettre un certificat est presque toujours bien perçue. Ce qui importe, c'est que la haute direction reconnaisse la contribution des employés devant leurs pairs.

La dimension humaine

Les gens constituent l'élément suivant de cette structure. Les travailleurs dans tous les emplois ont beaucoup plus d'instruction, s'intéressent plus au contexte de leur travail et veulent faire davantage que simplement travailler un certain nombre d'heures. Il y a de bonnes chances que ce qui vous plaît ou vous déplaît au travail aura le même effet sur vos subalternes. En fait, vous pouvez parfois apprendre davantage d'un patron qui fait tout ce que vous n'aimez pas plutôt que d'un bon patron.

Un moyen sûr de ne pas habiliter vos subalternes est de confier à plusieurs d'entre eux de petites parties d'un problème à résoudre. De cette façon, vous êtes la seule personne à voir ce problème dans son ensemble, ce

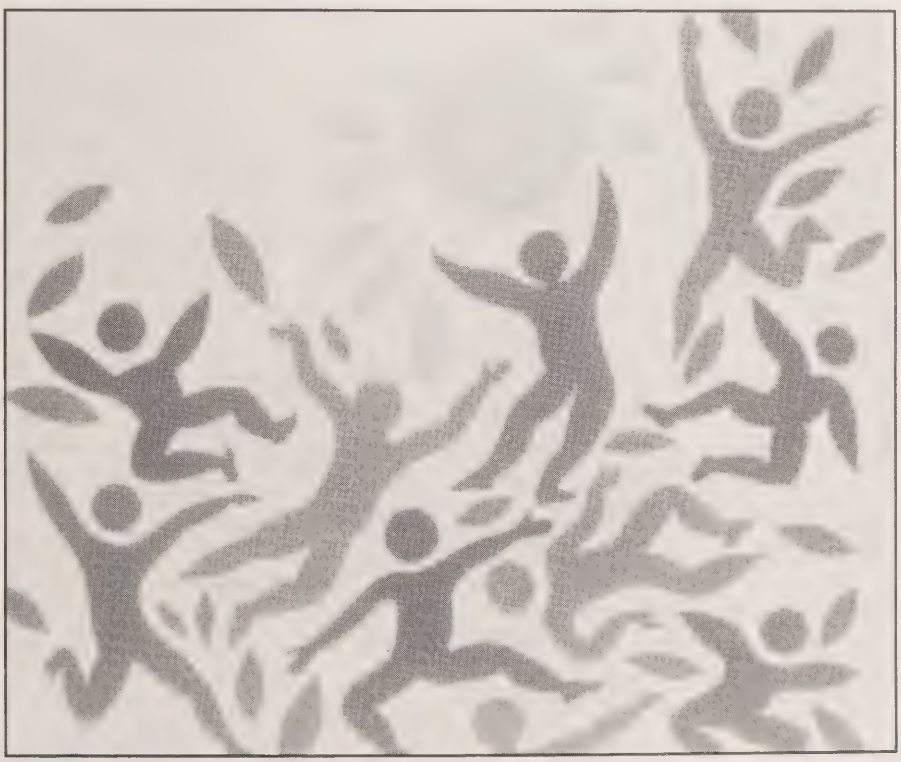


Illustration par Katherine Arion / The Image Bank

une diminution du nombre des postes, d'importantes modifications des types d'emplois ou des personnes nécessaires. Ce genre d'information peut être menaçant pour les employés s'il est connu longtemps à l'avance. Les meilleurs peuvent se diriger vers d'autres organisations. Pourtant, je choisirais de les consulter au plus tôt pour de nombreuses raisons. Premièrement, on peut contrôler l'information plutôt que de laisser courir les rumeurs. Comme nous le savons tous, il est extrêmement difficile de garder le secret sur quoi que ce soit. Le fait que les gestionnaires soient en train de «comploter» des changements finira par filtrer, et les rumeurs seront probablement bien pires que ce qui est vraiment prévu. Deuxièmement, les employés peuvent prendre des décisions éclairées sur leur carrière. Si une cellule de travail doit être abolie, il est absurde que des gens d'autres services cherchent à y obtenir un emploi ou que cette cellule comble des postes vacants. Un bon préavis peut contribuer à faciliter la transition. Troisièmement, une consultation précoce peut être le signe d'une foi sincère en des communications ouvertes et indiquer que les employés auront amplement l'occasion de participer à la prise de décision.

Quelle que soit la manière adoptée, le résultat final est une stratégie qui vous permet de passer du «quoi» au «comment». Les changements organisationnels touchent habituellement la structure, le système, les gens et la culture.

L'habilitation par le changement structurel

Nous avons tous été témoins des tendances : ramener tout à une petite échelle; faire de chaque unité commerciale un centre de profit autonome; éliminer des niveaux de gestion; inverser les organigrammes, c'est-à-dire mettre les clients au sommet et les cadres au bas.

Tous ces moyens peuvent être utilisés pour instaurer l'habilitation, mais ils doivent l'être avec discernement. J'ai déjà connu une expérience intéressante dans ce domaine lorsque j'ai décidé d'abolir deux niveaux de gestion dans une partie très structurée d'une organisation où les travailleurs relevaient de superviseurs, qui relevaient de chefs, qui relevaient d'un gestionnaire, qui relevait d'un directeur, qui relevait d'un vice-président. Nous avons décidé d'abolir les niveaux de chef et de gestionnaire afin que les superviseurs relèvent directement du directeur. J'en ai tiré quelques leçons. Premièrement, l'habilitation, ce n'est pas pour tout le monde. Tous les travailleurs ne souhaitent pas de plus lourdes responsabilités, particulièrement si elles sont synonymes de stress. Deuxièmement, l'élimination de niveaux de gestion, comme tout changement organisationnel, doit être menée de façon appropriée. Il faut offrir une formation poussée, particulièrement s'il faut que les employés acquièrent de nouvelles habiletés ou apprennent de nouveaux rôles. Ils ont besoin d'un soutien continu pour les aider à s'y adapter.

Une autre façon d'habiliter les gens au moyen de la structure est de travailler en dehors des filières normales d'autorité. Les groupes de travail, les comités consultatifs et les comités interministériels sont souvent utilisés pour élaborer de nouvelles politiques ou de nouveaux programmes, faire de la coordination et donner des opinions, évaluer des emplois et organiser des activités sociales et récréatives. Ils donnent aussi aux employés une expérience bien au-delà de leurs descriptions de postes normales.

L'habilitation au moyen des systèmes

Le première système intimement lié à l'habilitation est le système de responsabilité administrative, par lequel les objectifs sont définis, exprimés en termes opérationnels et mesurables, contrôlés et évalués, et qui permet de reconnaître la valeur des employés et de les rémunérer en fonction de leurs réalisations. Il est irresponsable de la part des gestionnaires d'habiliter leurs subalternes — de leur déléguer des responsabilités — sans qu'existe un système de responsabilité administrative pour veiller à ce que les résultats souhaités soient atteints. Cela est encore plus difficile dans le secteur public que dans le secteur privé, où les résultats sont généralement plus clairs et plus faciles à mesurer. Néanmoins, le système de responsabilité administrative est tout aussi important dans le secteur public.

Selon mon expérience, le processus d'habilitation administrative devrait commencer par le plan stratégique ministériel global, passer par les plans opérationnels et de travail, et aboutir à des buts et des objectifs précis pour chacun des employés. Il faudrait mesurer que ces résultats sont atteints de façon continue et lors d'une évaluation annuelle du rendement qui, idéalement, serait liée à la rémunération. Il importe que les attentes soient claires et qu'il y ait un système de rémunération à l'égard des réalisations.

Un deuxième élément clé de l'habilitation des employés est le système de communication. On ne peut pas s'attendre à ce que les employés agissent de façon responsable s'ils ne savent pas ce qui se passe. Des gestionnaires qui espèrent garder le contrôle total sur le flux d'information et ne communiquent que les renseignements dont les gens ont un besoin vital pour travailler ne

vraiment leur faire confiance, vous feriez mieux de renoncer à leur habilitation, car celle-ci repose justement sur la confiance.

Qu'est-ce qu'un bon cadre d'habilitation?

L'intégrité constitue la pierre angulaire d'un processus de vision et de valeurs. Il vaut mieux ne rien faire plutôt que de parler de vision et de valeurs, et de ne pas en tenir compte. Si vous accordez de l'importance à la communication ouverte, ne recourez pas à celle-ci de façon sélective. Si la confidentialité de l'information est importante, érigez-la en valeur et soyez-y fidèle. Vos actes pèsent plus que vos paroles. C'est par eux que l'on découvre vos valeurs réelles.

Le deuxième élément d'un bon cadre d'habilitation est une stratégie de mise en œuvre de votre vision à long terme. La planification est particulièrement importante dans les changements de culture organisationnelle. Parce qu'ils exigent un renforcement très soutenu, les changements organisationnels peuvent facilement perdre de leur élan. Pour l'essentiel, le plan stratégique permet à tous de savoir où va l'organisation et où elle en est.

L'élaboration d'une stratégie sur les changements organisationnels comporte les mêmes étapes que tout autre type de planification stratégique. On évalue d'abord l'environnement : les clients, les produits, l'économie. On se demande ce qui se passe à l'intérieur : quels sont les points forts et les points faibles de l'organisation? Les employés sont-ils susceptibles de s'adapter? Quelle force ont les dirigeants? On compare ensuite cette information à la mission. Qu'est-ce qu'il faut faire? Par quoi commencer? Quel est l'horizon de travail?

Comment devons-nous procéder? À la troisième étape, on passe à l'action : à la mise en œuvre et à l'évaluation qui doit l'accompagner — de ce qui fonctionne et de ce qui ne fonctionne pas — et on modifie la stratégie au passage.

La stratégie ne devrait pas être un plan détaillé qui exige des mois ou des années de préparation. Le monde n'arrête jamais de tourner. Je proposerais plutôt d'agir, de réagir et d'agir à nouveau. Utilisez des projets pilotes, des expériences, des démonstrations. Non seulement cela vous permet d'apprendre beaucoup, mais vous montrez aussi votre intention d'agir.

La participation des employés est le troisième élément essentiel à un bon cadre d'habilitation. La plupart des gestionnaires sont conscients des avantages que l'on trouve à faire participer rapidement les employés. Encore une fois, cependant, c'est l'intégrité qui est la clé. Il faut renoncer à une participation qui ne serait pas fondée sur un engagement sincère à écouter les opinions présentées et à en tenir compte. Mais la participation ne dispense pas les dirigeants de faire preuve de leadership. On ne part pas de rien pour trouver le plus faible dénominateur commun ou la solution la plus populaire. Les dirigeants sont encore responsables de proposer une stratégie viable qui soit cohérente avec la perspective et les valeurs. La participation se fait par une prise en compte sincère de toutes les opinions formulées, prise en compte qui se combine aux nouvelles orientations et au soutien à l'innovation proposés par la direction.

À partir de quel moment les employés doivent-ils participer au processus? De nombreux changements institutionnels incluent le dégraissage de l'organisation,



En 1988, la Société canadienne d'hypothèques et de logement a été désignée organisation performante par le vérificateur général du Canada. En 1990, le Financial Post *l'a inscrite sur la liste des cent meilleurs employeurs au Canada. À cette époque, Joyce Potter était vice-présidente des ressources humaines et de l'administration auprès de la Société.*

M^me^ Potter détient un baccalauréat ès arts en sociologie et en psychologie, de même qu'une maîtrise en administration publique de l'université Carleton. Tant dans ses fonctions auprès de la SCHL que du ministère d'État aux Affaires urbaines, elle a acquis une vaste expérience de l'évaluation des programmes, de l'examen des opérations et de la politique sociale. Cet article a été adapté à partir d'un exposé présenté par M^me^ Potter devant l'Institut de recherche internationale sur la qualité totale et l'efficience du secteur public.

M^me^ Potter a récemment été nommée Commissaire des ressources humaines auprès de la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton.

PRÉPARER L'INFRASTRUCTURE



Photo par Chuck Lawliss / The Image Bank

par Joyce Potter

Peu importe comment on l'appelle — habilitation, gestion de la qualité totale ou gestion participative — nous vivons actuellement une révolution, tranquille et lente, mais une révolution néanmoins, des attentes des employés à l'égard de la gestion et de la manière dont les organisations fructueuses répondent à ces attentes.

Tout cadre d'habilitation des employés commence par une philosophie globale et une approche stratégique dynamique pour l'implanter. La philosophie est basée sur une vision et des valeurs, un plan pour les mettre en œuvre et faire participer les employés au processus. La stratégie de mise en œuvre suppose des changements à la structure, aux systèmes, aux personnes ou à la culture organisationnelle. Bien que ces thèmes ne soient pas particulièrement nouveaux ni innovateurs, ils sont plus que des constructions théoriques — ils peuvent vraiment jouer un rôle déterminant.

L'habilitation comporte des avantages et des inconvénients, particulièrement dans les organismes publics. Bien que l'on puisse en tirer des gains énormes, il faut aussi avoir conscience des problèmes qu'elle peut poser.

La philosophie

La philosophie commence donc par une vision et des valeurs. Il y a cinq ans, ce concept était très peu connu de la plupart d'entre nous; il représente maintenant une industrie de croissance. Qu'ont de magique la vision et les valeurs?

Fondamentalement, elles constituent un point de départ. Si vous pouvez clairement indiquer à votre personnel ce que vous attendez de lui et comment vous voulez qu'il procède, vous pouvez lui laisser faire le travail tout seul.

Dans un milieu de travail où il n'y a pas de changement et peu de variété, vous pouvez rédiger des manuels détaillés décrivant précisément ce que chaque employé est censé faire. Et chacun le fait, jour après jour. Je doute que quiconque parmi nous travaille dans un contexte pareil. De nos jours, si on essaie de rédiger des manuels détaillés, il faut constamment les mettre à jour; mais ils sont toujours un peu dépassés, parce que chaque fois que se produit du nouveau — que ce soit une nouvelle question, une demande pour un nouveau service, un nouveau problème technologique — les employés doivent demander une réponse à leur patron (qui doit alors consulter son propre patron). La solution de rechange consiste à faire confiance aux décisions de votre personnel de premier niveau. C'est là qu'interviennent la vision et les valeurs. Si vous avez dit à vos subalternes ce que vous attendez d'eux, en gros, et comment vous voulez qu'ils travaillent, il est fort probable qu'ils font ce qu'il faut sans plus d'encadrement. Toutefois, si vous ne pouvez pas

Les communications vers le haut et vers le bas au sein de la structure organisationnelle sont plus rapides et plus efficaces. Notre Réseau intégré de systèmes, qui relie électroniquement tous les réseaux locaux, a contribué à leur amélioration. Étant donné que le créateur d'un produit en est responsable, il peut avoir des entretiens professionnels sur son contenu avec des employés de tous les niveaux de l'organisme, tout en respectant la filière hiérarchique. Par conséquent, chaque niveau de l'organisation comprend mieux ses responsabilités et l'échange d'information se fait plus facilement et plus ouvertement. Nous nous gardons de donner des directives au cours de ces échanges de manière à ne pas miner l'autorité des gestionnaires.

La rétroaction accélérée nous permet d'établir plus efficacement le contexte d'un projet, d'offrir rapidement des critiques constructives et de reconnaître un travail bien fait dans un délai assez court, ce qui contribue à accroître le moral tant au niveau de travail qu'au sein de la direction.

L'échange d'information exige également de l'administrateur général qu'il fasse preuve de vigilance. L'échange d'information dans un milieu où les tâches sont davantage déléguées et le risque d'erreur plus grand représente un important changement de la culture de l'entreprise, changement que l'administrateur général et l'équipe de gestion doivent tenter d'implanter dans l'organisation.

Inconvénients

La déstratification n'a pas que des avantages. Elle peut engendrer d'importants problèmes qui, s'ils ne sont pas réglés, risquent de nuire au fonctionnement de l'organisation. À l'extrême, on peut voir la déstratification comme causant plus de travail, de responsabilités et de risques, mais moins de possibilités. Chacun de ces facteurs mérite d'être approfondi et souligne l'importance de l'intervention et de la direction constantes des gestionnaires.

Il est évident que la déstratification impose plus de travail aux niveaux restants. Bien qu'elle vise à éliminer ceux qui n'ajoutent pas assez de valeur à la tâche accomplie, chaque niveau de la structure initiale avait un rôle à jouer dans l'élaboration des politiques. Dans notre cas particulier, en supprimant un, parfois deux, paliers au sein de la haute direction, nous perdions la contribution et le point de vue des employés de ces niveaux dans l'élaboration de nos politiques. Les employés subalternes ont été appelés à assumer des responsabilités accrues, ce qui a eu des effets positifs, tels que la valorisation du travail, mais aussi des effets négatifs, soit l'accroissement de la charge de travail et la diminution de l'apport des cadres supérieurs, en particulier à une époque où tous les membres de l'organisation étaient déjà bien occupés. Le risque d'erreur a augmenté. Toutefois, avec le temps, les employés ont eu moins tendance à déléguer vers le haut, à mesure qu'ils prenaient confiance dans leur capacité de fournir un point de vue adéquat sur les questions de l'heure.

Au sein du BCG, la déstratification a créé d'importants écarts entre les niveaux de la structure, écarts que les employés ont du mal à franchir. Cela signifie dans la plupart des cas qu'ils doivent quitter l'organisation pour progresser. Le mouvement entre organismes des membres des collectivités de la vérification financière et de l'évaluation de programmes peut aider les employés à acquérir une vaste expérience tant dans un organisme central que dans un ministère. Toutefois, cela a un prix : nous avons perdu un certain nombre de nos spécialistes et devons maintenant tout mettre en œuvre pour rétablir notre expertise.

LES LONGUES VOIES HIÉRARCHIQUES QUI RALENTISSENT LES COMMUNICATIONS ET NUISENT À LA RESPONSABILITÉ PERSONNELLE SONT CHOSES DU PASSÉ.

Les autres effets négatifs sont de moindre importance. Certains employés ont signalé que des ministères hésitent à accepter à une réunion interministérielle un représentant du BCG d'un niveau inférieur à celui auquel ils s'attendaient. Notre représentation externe peut être perçue comme moins efficace, mais cela devrait nous inciter à prouver que notre influence est à la hauteur de nos compétences et non à celle de notre niveau hiérarchique.

De façon générale, il semble y avoir moins de gestionnaires pour faire face à un nombre croissant de problèmes. La solution n'est pas nécessairement d'accroître le nombre de niveaux, mais d'établir un autre

(Suite à la page 65)



Andy Macdonald a terminé ses études au Collège militaire royal en 1963. Il y a obtenu un baccalauréat en génie électrique. En 1968, il a fait une maîtrise en administration des affaires à l'université Queen's et il a obtenu un doctorat en ingénierie industrielle de l'université Stanford en 1973, année où il s'est associé à l'université Queen's et au Canadian Institute of Guided Ground Transport.

Trois ans plus tard, M. Macdonald a fait son entrée à la fonction publique fédérale comme conseiller en politique auprès de Transports Canada, et en 1980, il est passé au Bureau du contrôleur général. Pendant quatre ans, il fut membre actif du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés, groupe chargé d'établir des principes de comptabilité et de vérification pour le gouvernement fédéral; en 1985-1986, il a accédé à la présidence de ce comité. M. Macdonald a été nommé contrôleur général du Canada en 1986.

C'est la deuxième fois qu'un de ses articles paraît dans La Revue des gestionnaires.

En 1988, le Bureau du contrôleur général a entrepris une restructuration qui visait un certain nombre d'objectifs. Il cherchait notamment à :

- modifier son mandat afin qu'il se concentre davantage sur la gestion financière et sur deux fonctions de revue, c'est-à-dire la vérification interne et l'évaluation de programmes;
- réaffecter les ressources financières et les années-personnes de manière à tenir compte de ses nouvelles priorités;
- remanier la structure matricielle d'une direction de manière à la rendre plus conforme à la structure traditionnelle;
- réduire sensiblement le nombre de niveaux séparant l'analyste de politiques du sous-ministre;
- accroître la satisfaction au travail en rapprochant les centres de décision des centres d'approbation et en supprimant toute intervention inutile dans le cheminement de l'information en matière de gestion.

C'est en grande partie grâce à la déstratification que les deux derniers objectifs ont été atteints.

La restructuration a pris trois mois. Elle a eu pour effet de faire passer de quatre (et dans un cas, cinq) à tout au plus trois les niveaux de gestion entre l'analyste de politiques et le sous-ministre.

En place depuis plus de trois ans déjà, la nouvelle structure nous a beaucoup appris. Ce qui nous a sans doute le plus surpris a été de constater que les effets de la déstratification se font encore sentir bien après que la restructuration a eu lieu. L'adaptation est très longue; les gestionnaires doivent continuellement s'efforcer d'éliminer toutes les ambiguïtés qui subsistent et de faire en sorte que toutes les parties sont conscientes de leur nouveau rôle et acceptent leurs responsabilités supplémentaires. La déstratification de la gestion constitue un changement important de la culture d'une entreprise, tant pour les gestionnaires que pour les employés.

Leçons retenues

Trois ans plus tard, nous ne pouvons que constater les effets positifs de notre initiative.

Le moral s'est amélioré. Les employés sont maintenant appelés à s'acquitter de leurs responsabilités professionnelles sans toutes les consignes et les directives que leur donnaient leurs gestionnaires par le passé.

Nous tendons de plus en plus à devenir un organisme à forte orientation professionnelle, axé sur l'information. Chaque agent est maintenant tenu de rendre compte personnellement de la qualité de ses analyses et des recommandations qui en découlent. Les ébauches ne passent plus par plusieurs niveaux et d'interminables examens, ce qui amenait souvent l'auteur à ne plus pouvoir s'identifier au produit final.

L'importance du travail des analystes est plus évidente maintenant qu'il y a moins de niveaux entre ces derniers et le sous-ministre. D'ailleurs, dans toutes les directions, les agents passent régulièrement en revue leur plans de travail avec le contrôleur général. Ainsi, les rapports directs et personnels qu'entretiennent les analystes avec les cadres supérieurs renforcent l'obligation des premiers de rendre compte personnellement de leur rendement et sont essentiels à leur perfectionnement professionnel et à leur avancement.

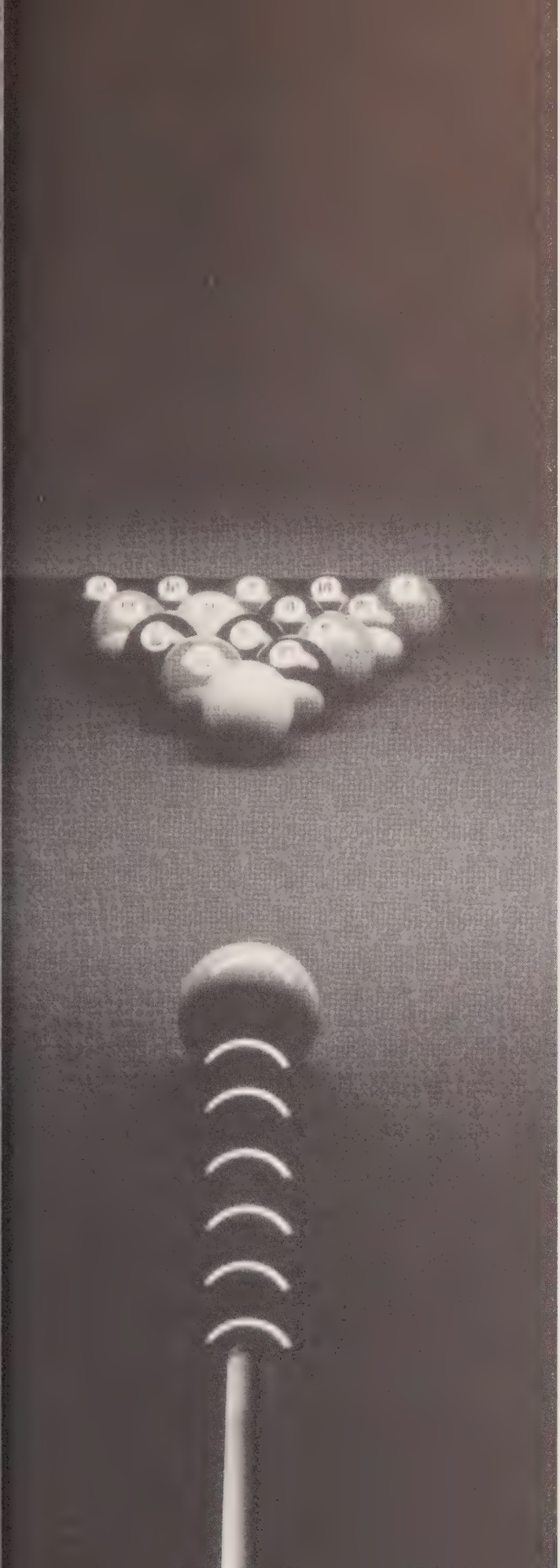


Photo par Mark Tomalty / Masterfile

LA DÉSTRATIFICATION AU BCG :

OBJECTIF SATISFACTION ...ET PLUS

par Andy Macdonald

Il est inévitable, voire essentiel, qu'une organisation hiérarchique traditionnelle comporte plusieurs paliers. La structure hiérarchique constitue le fondement sur lequel s'appuie l'obligation de rendre compte des employés relativement à une multitude de tâches différentes et plus ou moins complexes. C'est de la capacité d'une organisation hiérarchique d'établir clairement la responsabilité des employés que dépend le maintien d'une structure organisationnelle viable.

Toutefois, les temps ont changé, et les technologies de l'information modernes nous offrent de nouvelles possibilités. Les employés deviennent de plus en plus polyvalents et un palier de gestion n'est efficace que s'il ajoute de la valeur à l'information qui est traitée. Il s'ensuit que lorsque les gestionnaires ne sont que des intermédiaires dans les transactions qui s'opèrent entre différents paliers d'un organisme, la déstratification devient une option intéressante.

La publication à point nommé d'un rapport provisoire est un élément clé de la consultation efficace du public. *Le premier rapport provisoire* a été publié un an après le début des travaux de la Commission et deux mois après l'achèvement de la dernière série d'audiences. Il faut renseigner le public le plus tôt possible sur l'état d'avancement des travaux, et la publication rapide d'un rapport est un moyen de confirmer l'importance de ses interventions et son influence réelle sur la politique publique.

L'honorable David Crombie a accepté plus de 100 invitations à prendre la parole à diverses réunions et cérémonies publiques et il a répondu à des dizaines d'invitations des médias, ce qui lui a permis à maintes reprises d'informer le public et de connaître ses vues directement. Plusieurs causeries radiodiffusées ont été particulièrement utiles à cet égard.

Le directeur des relations avec la collectivité s'occupe à plein temps de la coordination des rencontres avec les contribuables, les organismes non gouvernementaux et d'autres groupes de citoyens. Le Centre de documentation sur le secteur riverain canadien (bibliothèque), mis sur pied au cours du premier mois d'existence de la Commission, est ouvert au public tous les jours ainsi que le mercredi soir. Le Centre a publié six documents de travail en plus des rapports de la Commission et d'autres paraîtront bientôt. Le Centre est maintenant fréquenté régulièrement par les étudiants et les chercheurs universitaires.

La deuxième année

Durant la deuxième année, nous avons continué sur notre lancée en publiant trois autres ouvrages en prévision de nos trois séries d'audiences. L'ouvrage intitulé *Stratégie de verdissement du secteur riverain de l'agglomération de Toronto*, qui a abouti aux audiences sur ce sujet, a été rédigé par trois experts-conseils dans le domaine. *Le transport riverain dans le contexte du transport régional* a été rédigé par un expert-conseil du secteur privé et par un fonctionnaire fédéral détaché auprès de notre personnel. Avec le rapport d'un autre groupe de travail, cet ouvrage a servi de matière aux audiences sur le sujet. Notre dernière série d'audiences, qui était dans la foulée de nos audiences précédentes sur l'environnement et la santé, reposait plus particulièrement sur un document rédigé par quelques experts-conseils du secteur privé et par une équipe de 40 fonctionnaires détachés de divers organismes de tous les ordres de gouvernement. Leur rapport, intitulé *Un milieu en transition,* a été qualifié d'ouvrage pionnier dans le domaine. Le travail en collaboration dont s'est dégagé le document était également sans précédent. Ce groupe, dont la composition a atteint plus de 70 spécialistes, a rédigé un document qui devait servir de matière à une autre série d'audiences.

Les audiences reposant sur ces trois rapports se sont déroulées suivant le processus éprouvé mis en place depuis 1989. Bon nombre des intervenants sont revenus une seconde fois et de nombreux particuliers et groupes nouveaux en étaient à leur première participation. Avec le temps, nous avions aussi notre propre petit « entourage » et nos fidèles membres des médias. Le processus a bien fonctionné et a abouti à un autre rapport provisoire, *Un point tournant.*

Un point tournant a l'apparence d'une publication commerciale, effet délibérément recherché. Sa publication n'a pas coûté beaucoup plus cher et elle valait le coup. Le rapport a été louangé par tous les médias, par des ministres importants et par le grand public. Il a fallu publier une seconde édition, car les 5 000 premiers exemplaires ont été épuisés avant la fin de la première semaine. À ce jour, plus de 12 000 exemplaires ont été distribués — un succès d'édition au Canada.

Des consultations informelles

Les consultations ont également pris diverses autres formes. Le commissaire et les membres supérieurs de la Commission ont eu des centaines de rencontres, certaines étant des séances individuelles informelles et d'autres, des réunions plus structurées avec des dizaines de participants. Nous avons organisé de nombreux séminaires techniques et plusieurs colloques publics. Le commissaire a rencontré régulièrement des titulaires de charge publique, et les membres de son personnel ont pour leur part rencontré des membres de leur personnel. Même s'il était entendu que nous avions le droit de fonctionner en toute indépendance, nous n'étions pas tenus de le faire.

Les audiences informelles reflétaient la personnalité du commissaire. Les échanges directs de renseignements et d'idées étaient favorisés, ce qui nous a aidés à dégager l'essence des exposés officiels et à les approfondir. Nous avons accueilli plus de 500 délégations en deux ans, et je suis heureux et fier de signaler que moins d'une dizaine d'entre elles étaient constituées d'avocats.

La possibilité existe toujours que des représentants d'intérêts particuliers (et leurs avocats) tentent de faire adopter une démarche plus structurée (et d'ordinaire plus propice à la confrontation). Dans notre

(Suite à la page 63)

éléments. Bon nombre des membres, qui n'avaient jamais eu l'occasion de participer à ce type d'expérience, ont mentionné qu'ils trouvaient ce mode de fonctionnement très libérateur. De plus, malgré certaines erreurs et même si je ferais certaines choses différemment, les travaux des groupes nous ont fourni une base solide pour le déroulement des audiences publiques officielles qui devaient suivre.

Le fait de recruter des membres auprès des différents ordres de gouvernement, de leurs organismes et du secteur privé et d'établir des échéances serrées pour la production de documents de travail devant orienter les audiences a été, dès le début, une façon de procéder très efficace que nous adoptons encore maintenant, parce qu'elle produit des résultats supérieurs et reflète ce qui se produit dans la réalité. Suivant ce modèle, nous avons formé 12 groupes qui ont fait bien plus que de recueillir et d'analyser l'information; ils sont maintenant en mesure de nous fournir ce dont nous avons vraiment besoin —un document de synthèse.

Les premières audiences officielles
Nous avons tenu quatre séries d'audiences sur les questions les plus pressantes, à savoir l'avenir de l'aéroport de Toronto Island, le rôle de la *Harbourfront Corporation*, le mandat du Conseil d'administration des *Toronto Harbour Commissioners* et les préoccupations actuelles en matière d'environnement et de santé publique.

Un avis a été publié dans les journaux pour inviter les personnes souhaitant exprimer leurs vues à communiquer avec les bureaux de la Commission une semaine avant l'ouverture des audiences et pour les inviter à fournir un mémoire, si elles le désiraient. Nous avons estimé la durée de chaque intervention afin d'établir l'heure précise à laquelle les intervenants devaient se présenter de sorte que personne n'ait à attendre. Toutes les délibérations ont été transcrites et traduites, mais nous avons veillé à ce que ces opérations ne ralentissent pas le déroulement des audiences. Il y avait donc un juste équilibre entre les formalités administratives (permettant d'assurer le bon fonctionnement et le respect de l'horaire), le travail sérieux (il s'agissait après tout d'une commission royale) et la simplicité, si bien que tous les intervenants se sont sentis à l'aise.


Illustration par Larry Ross / The Image Bank

Les membres du public, invités à assister à toutes les audiences, pouvaient poser des questions; ces dernières devaient toutefois être formulées par écrit d'abord puis vérifiées pour en assurer la pertinence et éviter la diffamation. Le directeur exécutif et le conseiller juridique de la Commission — et des conseillers désignés de cette dernière — ont aussi posé des questions. L'échange d'information s'est donc fait en toute liberté. Plus de 300 intervenants ont exposé leurs vues au cours des audiences qui se sont déroulées pendant au-delà de 50 jours, échelonnés sur une période de cinq mois.

Prolonger l'engagement
Trop souvent, les personnes qui présentent leurs vues sur des questions ne sont jamais renseignées sur l'état d'avancement des travaux. Elles ont ainsi le sentiment d'avoir été exploitées et de ne pas vraiment participer au processus. Pour favoriser l'échange d'information avec les intervenants et le public, nous avons mis au point un bulletin d'information.

Il est préparé sur sytème d'éditique à un coût minime puisqu'une seule personne y consacre une partie de son temps. Il est encore publié et distribué à quiconque demande de faire porter son nom sur la liste d'abonnés (maintenant au nombre de plusieurs milliers). L'information est diffusée dans le bulletin quelques fois pendant l'année pour moins de 5 000 $, avec pour excellent résultat que le public continue de se sentir engagé.

Le mandat
Le mandat, défini par le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial, fait la force de la Commission et lui permet d'aborder son travail dans une perspective à la fois intergouvernementale et interministérielle. Malheureusement, un tel mandat nous empêche aussi de nous esquiver en invoquant l'excuse habituelle : « cette question n'est pas de notre ressort ». Il nous oblige plutôt à adopter une démarche globale, ce qui se produit trop rarement au cours de l'élaboration d'une politique publique au Canada.

Le gouvernement fédéral nous a chargé, *entre autres*, d'examiner :

- le mandat des *Toronto Harbour Commissioners*;
- l'avenir de l'aéroport de Toronto Island et des services de transport connexes;
- les questions portant sur l'environnement naturel des terres relevant du gouvernement fédéral;
- les moyens efficaces de gérer les terres fédérales dans le secteur riverain de Toronto.

Le gouvernement provincial pour sa part nous a chargé, *entre autres :*

- de recommander des moyens d'assurer l'accès permanent du public au secteur riverain;
- d'effectuer une analyse environnementale des terres de la *Harbour Commission* à l'égard desquelles nous avons recommandé la mise en commun;
- d'examiner l'utilisation appropriée des terres du secteur riverain à diverses fins, par exemple, le transport, le logement, le développement communautaire, la création d'emplois;

IL ARRIVE TROP FRÉQUEMMENT QUE LE PUBLIC SOIT CONSULTÉ TROP TÔT, AVANT QUE LES QUESTIONS N'AIENT ÉTÉ STRUCTURÉES ET EXPOSÉES DANS UN DOCUMENT SUR LEQUEL IL PEUT SE PRONONCER, OU ENCORE TROP TARD, LORSQUE L'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE EST À CE POINT AVANCÉE QU'IL A L'IMPRESSION D'ÊTRE CONSULTÉ UNIQUEMENT POUR LA FORME.

- de recommander des moyens d'améliorer la qualité de l'environnement et de la vie des citoyens de la région métropolitaine;
- de recommander des modes de financement et d'autres mécanismes permettant d'intégrer le secteur riverain aux bassins en amont.

Autrement dit, notre mandat est vaste et complexe, et il touche à quelques-unes des questions politiques les plus délicates et les plus controversées de l'heure.

Les consultations initiales
Notre première tâche consistait à définir les enjeux et à les présenter de manière à favoriser dès le départ la consultation du public. Il arrive trop fréquemment que le public soit consulté trop tôt, avant que les questions n'aient été structurées et exposées dans un document sur lequel il peut se prononcer, ou encore trop tard, lorsque l'élaboration de la politique est à ce point avancée qu'il a l'impression d'être consulté uniquement pour la forme.

Par conséquent, les trois premiers mois nous nous sommes attardés à la création de cinq groupes de travail, chacun étant chargé d'un domaine général et composé de six à huit personnes réunissant des représentants du secteur public et des experts-conseils du secteur privé. Ces groupes ont eu trois mois pour préparer, indépendamment de la Commission, un document exposant les enjeux propres à chaque domaine et les résultats escomptés advenant que toutes les parties travaillent ensemble à la recherche de solutions. Chaque représentant du secteur public devait mettre de côté ses allégeances de manière à seulement refléter, et non pas à représenter, la position de son organisme. Malgré une certaine appréhension concernant les échéances — au sujet desquelles j'ai dû me montrer inflexible — les groupes ont présenté leurs rapports à peu près dans les délais et ces derniers étaient de grande qualité.

Le choix des membres était critique; le fait de réunir ensemble des représentants du secteur public et du secteur privé a permis de constituer une entité dont la qualité était supérieure à celle de l'ensemble de ses

par Ronald L. Doering

John F. Kennedy a dit déjà que la plupart des questions d'orientation politique sont à ce point complexes qu'elles dépassent l'entendement du public. Je doute qu'une telle arrogance ait été justifiée il y a 30 ans et elle ne l'est certainement pas aujourd'hui. Le gouvernement n'a plus toujours raison. Nous devons consulter le public judicieusement et sérieusement si nous voulons *apprendre* et évaluer ensuite les options disponibles. Nous devons améliorer le processus de consultation publique si nous voulons vraiment *être à l'écoute* du public et établir un dialogue patient et constructif.

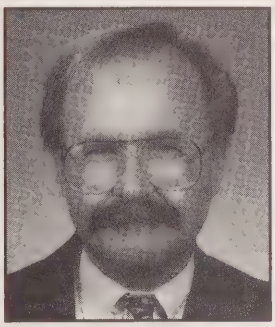
La participation du public a toujours été une dimension de la prise de décisions touchant les politiques, mais en raison de l'évolution récente de la situation politique, la consultation du public est maintenant différente et plus vaste — elle est devenue encore plus nécessaire et plus complexe. Plusieurs faits nouveaux viennent par ailleurs compliquer la consultation sur une plus grande échelle : le public est mieux renseigné, les groupes de pression sont à la fois plus puissants et mieux organisés, les lobbyistes se sont multipliés et sont plus ingénieux, la couverture des médias est presque immédiate et plus superficielle et le changement sur la scène politique s'opère avec une rapidité surprenante. En outre, la réapparition de préoccupations anciennes comme le régionalisme et la manifestation de nouvelles préoccupations telles que l'environnement, viennent compliquer davantage le processus d'établissement d'une politique publique.

Dans le passé, la consultation du public a pris diverses formes. L'un des mécanismes utilisé avec une régularité étonnante depuis la fondation du pays est la commission royale. Depuis la Confédération, nous avons connu plus de 400 commissions royales fédérales et des milliers de commissions d'enquête provinciales. Une des raisons pour lesquelles les gouvernements ont eu recours si souvent à ces mécanismes c'est qu'ils offrent des modes de consultation publique qui seraient autrement difficiles, voire impossibles d'accès dans un régime ministériel classique.

Les commissions royales ne sont pas un moyen approprié de consulter le public ni même un moyen « normal », mais le processus qu'elles mettent en branle peut comporter des éléments susceptibles de s'appliquer de façon plus générale dans un régime ministériel.

Ces deux dernières années, la Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto a invité le public à se prononcer sur la situation du secteur riverain de cette ville, question complexe qui soulève des enjeux critiques du point de vue de l'environnement et de la compétence territoriale. Les intervenants regroupent plus de 60 organismes, ministères et organismes administratifs à vocation spéciale — représentant les quatre ordres de gouvernement — et plus de trois millions de personnes membres du public.

Adapté d'une allocution prononcée le 20 novembre 1990 lors de la Conférence sur la gestion des biens immobiliers parrainée par le Secrétariat du Conseil du Trésor.



Ronald L. Doering est membre du Barreau de l'Ontario et des Territoires du Nord-Ouest. Il a obtenu un diplôme en droit à l'université d'Ottawa et il détient une maîtrise en administration publiques de l'université Carleton. M. Doering a pratiqué le droit immobilier, le droit des autochtones et le droit de l'environnement, et il a également donné des cours et rédigé de nombreux documents sur plusieurs questions relatives au droit et à la politique publique. Depuis 1988, il est directeur exécutif et avocat-conseil auprès de la Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto.

Le rapport final de la Commission sera rendu public en décembre 1991.

LA CONSULTATION PUBLIQUE :

UN POINT TOURNANT



Photo : Industrie, Sciences et Technologie Canada

stratégie de la consultation. Faites savoir aux intéressés que vous êtes à leur disposition. Assurez-vous qu'il y a réciprocité dans vos communications avec vos publics, même si des techniques différentes sont nécessaires pour chacun d'entre eux.

Ne louvoyez pas. Étudiez le problème de façon honnête. Ne cherchez pas à justifier le comportement de votre organisation; faites preuve d'objectivité. Demandez-vous comment elle s'est comportée dans le passé à l'endroit de ces publics. Votre équipe doit connaître tout ce qu'il y a à connaître : pas de secrets et pas de surprises. Seuls ces renseignements vous permettront d'examiner les paramètres de réponse. Demandez-vous jusqu'à quel point votre organisation est prête à modifier le projet ou à faire des compromis. Vous devez connaître ces limites avant de consulter le public. Ne perdez pas une minute; l'analyse doit être constante durant toute la période de consultation. Mesurez les progrès réalisés et préparez-vous à changer en même temps que la situation.

Les paramètres de réponse

Si les effets sont réels, n'hésitez pas à en tenir compte et à expliquer ce qu'en pense votre organisation. S'ils ne le sont pas, apportez des faits concrets. Ce qui compte le plus, c'est de vanter les mérites de tout effet positif. (J'ajouterais que le fait «d'y aller par quatre chemins» fait perdre du temps à tous les intéressés et de l'argent à votre organisation.) Finalement, assurez-vous de tenir compte de la consultation. Parlez des aspects du problème où il sera clair que vous avez écouté et réagi. Dites à vos publics comment, pourquoi et où vous avez répondu.

Les options

L'échange d'information au sein de réseaux devrait débuter sans tarder et être prospectif. Invitez les personnes et les groupes d'intérêts spéciaux qui sont pour et contre votre projet à participer à des échanges à bâtons rompus. Écoutez attentivement ce qu'ils ont à dire pour en tirer profit et ne laissez pas se tarir cette source d'information.

Rédigez des précis d'information et distribuez-les à vos publics; il y sera question du problème, de ses effets et des points de vue pertinents de votre organisation. Faites-y ressortir les avantages.

Recourez à la publicité le moins possible, étant donné que c'est un mode de consultation unilatéral.

Pour ce qui est de l'aspect médiatique, vous pouvez prévoir des communiqués de presse précisant l'intention de votre organisation de consulter le public, des lignes ouvertes, des conférences ou, dans des cas importants, des rencontres avec des comités locaux.

Une assemblée publique, si elle est préparée avec soin, peut être valable, surtout pour les projets qui se prêtent à une présentation visuelle, sans compter que des experts «en chair et en os» pourraient être là pour donner des explications et répondre aux questions. Évidemment, les opposants au projet pourront s'y rendre en grand nombre, de même que les caméras de télévision. C'est ici que le travail que vous avez fait pour analyser les enjeux, cerner les effets et identifier vos publics vous rapportera beaucoup. Toutefois, si votre organisation n'a que peu de réponses à offrir ou si les effets sont de nature émotionnelle ou subjective, il ne faudrait envisager l'assemblée publique qu'en dernier lieu. Bien qu'elles nécessitent beaucoup de temps, d'énergie et d'argent, il faudrait lui préférer les rencontres individuelles.

Parmi les autres stratégies «douces», mentionnons l'opération «portes ouvertes le dimanche». Un bureau sera ouvert au public désireux de s'entretenir du problème avec un cadre supérieur de l'organisation ou d'obtenir de l'information. Une ligne ouverte locale bénéficiant d'une bonne publicité peut avoir les mêmes résultats.

Vous pouvez inclure des questionnaires dans les documents que vous distribuez habituellement ou en prévoir spécialement pour des assemblées publiques ou des présentations. S'ils sont de bon ton et si les résultats sont analysés avec objectivité, ils peuvent être d'un grand secours pour définir les vrais problèmes et donner des possibilités de réponse que vous n'auriez pas envisagées.

Les comités consultatifs sont une autre option qui s'offre aux grandes organisations centralisées qui sont associées, au niveau local, à un projet de longue durée ou à un problème difficile à résoudre. Le risque, toutefois, c'est que le comité soit «récupéré» par des groupes d'intérêts bien organisés.

Finalement, un des aspects les plus névralgiques de la consultation publique est d'inciter à se manifester les tiers que concerne le problème à l'étude. Qu'ils se fassent entendre! Plus souvent qu'autrement, vos alliés se trouvent dans les sous-groupes de votre public : employés, clients,

(Suite à la page 63)



Barbara Duggan est directrice des communications intégrées à la Société du port de Vancouver, elle siège au conseil d'administration de la British Columbia Ferry Corporation et elle est gouverneure du Pacific Marine Training Institute. Elle est également membre du Comité des affaires publiques du British Columbia Business Council et du Comité consultatif sur les communications de la British Columbia Arthritis Society.

Elle a amorcé sa carrière dans les secteurs de la publicité et de la promotion au sein de l'industrie de la télévision dans l'Est du Canada et l'a poursuivie à la radio, à Vancouver. Avant de se joindre à la Société du port de Vancouver, elle a dirigé la participation du gouvernement provincial au Pavillon de la Colombie-Britannique à Expo 86 et a occupé pendant de nombreuses années le poste de chef de cabinet d'un ministre de la Colombie-Britannique.

Grâce à l'échange clair et précis de données concrètes, tous les intéressés, y compris votre organisation, peuvent mieux débattre la question qui les préoccupe, tempérer les humeurs ou dissiper les craintes non fondées propagées par les articles de journalistes insouciants ou indisciplinés, des rumeurs ou des groupes d'intérêts spéciaux ayant des buts différents des vôtres. Bien mené, cet échange peut même être une occasion de vous faire mieux connaître, d'améliorer l'image de votre organisation ou de présenter tous les faits. En outre, l'ouverture d'esprit des cadres à l'endroit de demandes raisonnables du public pourrait bien être la seule façon de poursuivre le travail.

Risques et avantages

Y a-t-il des risques à associer directement le public aux décisions de votre organisation? Croyez-moi, la réponse est oui. Une consultation peut entraîner :

- le report ou l'annulation du projet;
- la perte de la confiance des clients;
- des doutes au niveau de la production;
- un mauvais effet sur l'économie;
- une détérioration de l'image de l'organisation;
- des modifications ou des compromis imprévus;
- une perte de contrôle pour l'organisation.

De l'autre côté, évidemment, il y a les avantages. Les sociétés publiques et privées de toute taille et de tout genre réalisent de plus en plus qu'une bonne connaissance du processus de consultation publique peut avoir des avantages durables pour la rentabilité. Voici ces avantages :

- une planification à long terme améliorée et plus sûre;
- des activités moins vulnérables;
- une plus grande confiance de la part des clients;
- de meilleures relations syndicales-patronales;
- une meilleure image de l'organisation;
- un meilleur appui du public;
- un meilleur projet, service ou activité.

La gestion de la consultation publique

Une fois que l'organisation s'est engagée à consulter le public, il faut le faire savoir de façon formelle. Mettez votre politique par écrit; précisez vos principes de base; donnez des facteurs comme le souci de l'environnement, du public, et de la santé et de la sécurité. Ne craignez pas de dire ouvertement que vous voulez agir dans le meilleur intérêt de votre organisation.

Intégrez votre politique et diffusez-en les principes dans toute votre organisation. Bref, les avantages de la participation du public devraient faire partie de la vie de tous les jours de votre organisation.

Quatre facteurs peuvent déterminer le coût d'une consultation publique :

- son effet sur le problème à l'étude;
- la bonne volonté de votre organisation;
- les stratégies à utiliser;
- votre capacité de répondre.

Comment procéder

Nommez un responsable du projet et réunissez une petite équipe bien au fait des aspects du problème qui ont un effet sur le public. Ne mettez pas dans l'équipe des gens qui n'auront pas de contribution à faire; gardez-la petite et dynamique.

Identifiez votre public (ou vos publics) dès le début pour déterminer la portée et la

La consultation va de pair avec l'engagement

Le processus de consultation se déroule sur de nombreux fronts : il peut s'agir d'élaborer une stratégie de planification interne ou d'entrer en contact avec plusieurs auditoires. Divers modes d'échange entrent alors en ligne de compte, dont plusieurs peuvent être utilisés pour le même projet. Plus ou moins ordonné, plus ou moins exhaustif, faisant appel à un certain nombre de techniques de communication, connu sous des noms divers, ce processus d'échange de renseignements, c'est la consultation publique.

Mais, sans l'engagement et la compréhension des gens au sommet, il est à tout le moins inutile de tenter de mettre sur pied un processus de consultation publique; cela pourrait même être improductif.



Photo par Flip Chalfant / The Image Bank

Photo par Rainer Grosskopf / Tony Stone / Worldwide

À L'IMAGE D'UNE RÉUNION DE FAMILLE

par Barbara Duggan

Au mieux et au pire, une consultation publique ressemble à une réunion de famille, et, maintenant plus que jamais dans les années 90, le public fait partie de la «famille» de votre organisation. Si une consultation publique est bien faite, tous les intéressés sont contents (à cause de l'image positive qu'elle donne de vous-même, de vos idées, de vos projets et de vos produits). Si elle tourne mal ou si vous ne prenez pas du tout la peine de consulter, il y a tout à parier que le public ne l'oubliera pas; il pourrait même vous «mettre de côté» en n'achetant pas vos produits et en ne croyant plus ni à vos idées ni à votre sérieux.

Nouvelles normes de responsabilité pour les organisations

Deux éléments apparus récemment dans le monde du commerce et de l'industrie influent grandement sur les décisions prises par les organisations. L'environnement et la décentralisation de la société ont en effet suscité une prise de conscience de la part du public; ils ont fait naître de nouvelles attitudes à l'endroit de l'État, des entreprises et de l'industrie, de même que de nouvelles façons d'évaluer leurs activités. Ces nouvelles attitudes vont de la recherche, à l'échelle de la planète, d'un développement durable tel que défini par la Commission Bruntland des Nations Unies à la façon dont une petite usine de fabrication rationalise ses activités en mettant à pied 25 employés. Pour votre organisation, l'enjeu est à l'avenant et il est de taille.

Songez à consulter votre public lorsque des produits, des activités ou des décisions auront un effet significatif sur lui. Parfois, une consultation publique semblera comprendre bon nombre des éléments de la gestion de crises, mais il y a une grande différence : une consultation suscite la participation et exige une réponse.

Non seulement la société moderne demande qu'on la consulte pour toutes les décisions qui peuvent influer sur sa qualité de vie, mais elle l'exige. Le public ne tolère plus qu'on mette en œuvre des projets et des activités qu'il considère comme les rejetons d'organisations indifférentes, centralisées et égocentriques. Un nouveau processus émerge par lequel la société est informée d'avance; des projets et des activités sont expliqués et même modifiés, et leurs effets sont mis en perspective suite à l'apport du public. Certaines attentes sont au cœur de ce processus : chaque partie sera à l'écoute de l'autre; les esprits seront réceptifs; les compromis ou la modération auront leur place; les décisions seront prises en toute justice; et les raisons à la base de certaines décisions seront expliquées convenablement.

Adapté d'un exposé présenté devant l'Institute for International Research le 30 janvier 1991 à Toronto.

Uniformité : La pratique ou le système sont-ils appliqués de façon uniforme?

Effets négatifs : La pratique ou le système ont-ils des répercussions négatives sur un groupe désigné?

IL NE SUFFIT PAS D'ADOPTER DE BONNES POLITIQUES. IL FAUT LES INTÉGRER À LA CULTURE ET AUX SYSTÈMES D'UN MINISTÈRE ET EN RENDRE RESPONSABLES LES PERSONNES CHARGÉES DE LES APPLIQUER.

Légalité : La pratique ou le système sont-ils conformes à la Charte des droits de la personne ou à la politique sur l'équité en matière d'emploi?

À partir de l'examen des systèmes, des données sur la gestion des ressources humaines du Ministère et d'ailleurs et avec les résultats des discussions des groupes cibles et des entrevues personnelles, il a été possible de tirer des conclusions et de formuler des recommandations qui seront vraisemblablement utiles au Ministère.

Les résultats détaillés de l'étude font actuellement l'objet d'un examen par la direction du MAINC, après quoi ils seront rendus publics, mais certaines conclusions générales s'appliquent vraisemblablement à tous les ministères.

- Il ne suffit pas d'adopter de bonnes politiques. Il faut les intégrer à la culture et aux systèmes d'un ministère et en rendre responsables les personnes chargées de les appliquer.
- Il faut évaluer les résultats en fonction des politiques, s'interroger sur l'absence de progrès et prendre des mesures pour remédier à la situation.
- Il faut évaluer ainsi que récompenser ou réprimander les gestionnaires en fonction des résultats qu'ils ont obtenus et non de leurs intentions.
- La gestion des ressources humaines dans l'administration publique est axée sur les procédures plutôt que sur les résultats; il est donc trop facile pour les gestionnaires de se décharger de leurs responsabilités sur les fonctionnaires affectés au personnel.
- Le meilleur moyen de faire en sorte que les politiques soient adoptées dans un ministère est de les mettre en lumière par de l'information, de la consultation et de la formation. Par exemple, un ministère qui a pour politique l'égalité d'accès à l'emploi pour les personnes ayant une déficience doit le préciser dans la séance d'information des nouveaux employés et des nouveaux gestionnaires, le signaler clairement dans ses publications, en tenir compte dans ses objectifs, l'évaluation du rendement et la formation, et consulter les personnes ayant une déficience et les groupes d'intérêt externes.

À l'avenir, les ministères qui souhaitent gérer avec succès la diversité devront abandonner leur structure hiérarchique classique fondée sur le pouvoir et le contrôle, et adopter un mode de fonctionnement qui stimule les employés, et en vertu duquel on les estime, on leur fait confiance et on leur demande de rendre compte.

Cette transformation, qui se fera par voie de consensus, consiste notamment :

- à élaborer une philosophie de base de la mission, des valeurs et des principes de fonctionnement que tous peuvent adopter et promulguer; bien pensée, une telle philosophie peut guider le travail quotidien, les rapports et la gestion de l'organisme et remplacer la pléthore de politiques et de directives détaillées;
- à définir un processus et un style de gestion qui reflètent exactement la mission, les valeurs ou les principes directeurs; si les gestionnaires de tous les niveaux (du sommet jusqu'aux superviseurs des points de service) ne s'engagent pas à les appliquer et qu'ils ne semblent ni guidés par eux, ni récompensés ou réprimandés en fonction d'eux, la philosophie de base sera perçue comme vide de sens;
- à élaborer une politique et un processus de communication interne, de consultation et de participation des employés;
- à définir, et cet aspect est de la plus grande importance, un mode de gestion des ressources humaines fondé

(Suite à la page 62)

L'ÉGALITÉ PEUT PARFOIS SIGNIFIER TRAITER TOUS LES INDIVIDUS DE LA MÊME FAÇON, MALGRÉ LES DIFFÉRENCES QUI LES CARACTÉRISENT, MAIS ELLE PEUT ÉGALEMENT SIGNIFIER LES TRAITER EN ÉGAUX EN TENANT COMPTE DE LEURS DIFFÉRENCES.

s'appliquent également à chacun(e) dans le milieu de travail, mais qui ont des effets négatifs sur les possibilités d'emploi ou d'avancement de personnes ou de groupes particuliers».

Selon le juge Abella, «l'égalité peut parfois signifier traiter tous les individus de la même façon, malgré les différences qui les caractérisent, mais elle peut également signifier les traiter en égaux en tenant compte de leurs différences».

L'étude de la discrimination systémique révèle rarement qui se rend coupable de celle-ci, puisque, de façon générale, elle est le fruit de l'inadvertance, mais elle permet d'en connaître les victimes, souvent beaucoup trop nombreuses.

Avant d'exposer la démarche suivie pour l'étude, voici quelques précisions sur le milieu de travail au MAINC :

- Il y a au moins dix ans que le Ministère s'est engagé à l'égard de l'action positive et de l'équité en matière d'emploi.
- Le Ministère détient le meilleur dossier de la fonction publique au chapitre de l'emploi des groupes visés (autochtones, 20 p. 100 des effectifs; femmes, 57 p. 100; personnes ayant une déficience, 3 p. 100; membres des minorités visibles, 5 p. 100) et ses gestionnaires ont compté, au cours des 10 à 15 dernières années, parmi les plus favorables aux objectifs d'équité en matière d'emploi.

Pourquoi avoir effectué notre étude? Parce que les employés estiment qu'il existe des obstacles systémiques et que les gestionnaires ont eu le courage et la sagesse de lancer ce projet unique et hasardeux.

La démarche suivie par le groupe d'étude, avec l'aide d'une équipe de consultants, compte cinq étapes :

- la définition des problèmes,
- le classement des problèmes,
- la confirmation des problèmes,
- la définition des obstacles,
- la formulation des recommandations visant à éliminer les obstacles.

Pour définir les problèmes, le groupe d'étude a examiné, pour l'ensemble des bureaux régionaux et des services du Ministère, onze systèmes d'emploi et sept autres systèmes structurels ou administratifs, ainsi que les commentaires des employés de 30 groupes cibles sur leurs difficultés et leur expérience personnelle et les résultats de 53 entrevues personnelles.

Afin de savoir si les problèmes constituaient ou non un obstacle systémique, chacun d'entre eux a été analysé en fonction de six critères d'équité (établis par la Direction générale de l'équité en matière d'emploi de la CEIC pour l'examen des systèmes d'emploi). Les voici :

Liens avec le poste : La pratique ou le système sont-ils fondés sur des exigences professionnelles justifiées?

Validité : La pratique ou le système sont-ils objectifs, ou représentent-ils un critère d'évaluation?

Nécessité : La pratique ou le système sont-ils nécessaires au fonctionnement efficace du Ministère?

autochtones. Le Ministère reconnaît que la réussite dépend de la manière dont le changement est géré et, surtout, de la manière dont le personnel s'y adapte.

Le MAINC a donc délibérément adopté une stratégie destinée à favoriser et à préparer le changement, et à transformer l'organisme traditionnel, autoritaire et hiérarchisé qu'il était en un organisme moderne, intégrant les meilleurs aspects de la nouvelle philosophie de gestion.

Le Conseil du sous-ministre sur le changement, présidé par le sous-ministre Harry Swain, dirige et coordonne le processus. Il a demandé à une série de groupes de travail d'examiner tous les aspects de la gestion du Ministère, et des progrès ont été réalisés dans de nombreux domaines.

Il s'agit d'un processus de consultation et d'intervention d'envergure considérable auxquels tous les employés du Ministère peuvent participer. Au début, les employés autochtones ont soutenu qu'en dépit des mesures louables et des bonnes intentions des cadres supérieurs anciens ou actuels, des obstacles systémiques empêchaient d'atteindre les objectifs visés. Par conséquent, les sous-ministres m'ont demandé de diriger une étude de la discrimination systémique au Ministère et, suivant ma proposition, en ont étendu la portée à tous les groupes visés par la politique d'équité en matière d'emploi, à savoir les autochtones, les femmes, les personnes ayant une déficience et les membres des minorités visibles. Il aurait été regrettable en effet de faire une étude aussi approfondie et coûteuse sans examiner l'incidence du système sur *tous* les groupes.

Autrefois, nous étions tous convaincus qu'une loi, ou des mesures ou des programmes bien conçus suffiraient à éliminer la discrimination. Au cours de la dernière décennie, nous nous sommes rendu compte que ce n'était pas le cas et que la réussite d'un programme d'équité en matière d'emploi repose sur une gestion réfléchie et dynamique ainsi que sur un milieu de travail favorable. Nous nous sommes également rendu compte que même en l'absence d'attitudes négatives, l'inattention, l'inertie ou même la neutralité pouvaient engendrer des problèmes ou contrecarrer les progrès.

L'expression «discrimination systémique» a été utilisée en 1984 par l'une des personnalités les plus remarquables du Canada, le juge Rosalie Silberman Abella, qui a présidé la Commission royale sur l'égalité en matière d'emploi. Dans le rapport, cette expression est définie ainsi : «condition générale d'emploi, pratique précise ou méthodes d'embauche ou de promotion qui

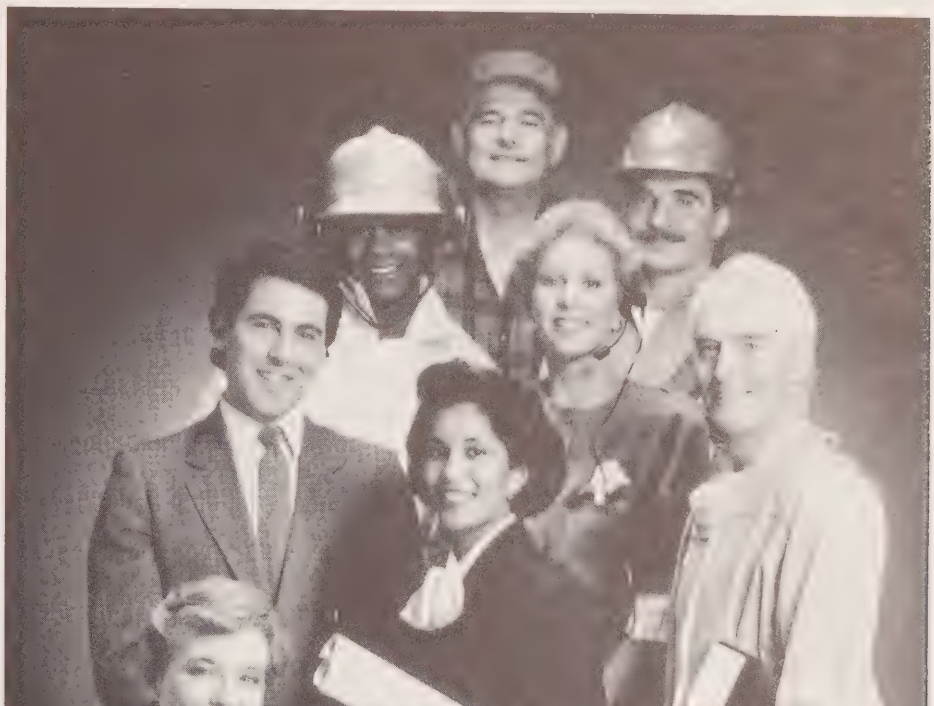


Photo par Douglas E. Walker / Masterfile



John L. Manion est arrivé à la fonction publique après avoir terminé ses études en 1953, à titre d'agent d'administration subalterne au ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, puis il est devenu directeur des programmes et procédures de la Division de l'immigration en 1968. Par la suite, il est passé à la Division de la main-d'oeuvre comme directeur de la formation de la main-d'oeuvre et il a accédé au poste de sous-ministre adjoint (main-d'oeuvre) en 1972. Deux ans plus tard, il a été nommé sous-ministre adjoint principal, puis sous-ministre en 1977. Lorsque le ministère a fusionné avec la Commission de l'assurance-chômage, il est devenu sous-ministre de l'Emploi et de l'Immigration et président de la Commission de l'emploi et de l'Immigration du Canada.

En 1979, M. Manion a été nommé secrétaire du Conseil du Trésor, puis il est passé au Bureau du Conseil privé en 1986, où il a occupé les postes de secrétaire associé auprès du Cabinet et de greffier adjoint du Conseil privé, où il a fait fonction de conseiller principal en matière de personnel auprès du gouvernement. Il a été le premier principal du Centre canadien de gestion en 1988.

M. Manion a été nommé Officier de l'Ordre du Canada en 1984, il a reçu, en 1986, le prix pour services insignes décerné par la fonction publique fédérale et, en 1989, il a été décoré de la Médaille Vanier par l'Institut d'administration publique du Canada. Il a pris sa retraite en 1990.

par J. L. Manion

Par le temps qui court, semble-t-il à un rythme sans cesse accéléré, les cycles chronologiques raccourcissent. Cette évolution rapide s'étend aussi à l'équité en matière d'emploi. Il y a 15 ans, le gouvernement fédéral adoptait sa politique sur l'emploi des femmes dans la fonction publique. Cinq ans plus tard entrait en vigueur la politique d'action positive, qui a fait place, au milieu des années 80, à la politique d'équité en matière d'emploi visant à garantir l'accès à l'emploi et l'avancement des femmes, des autochtones, des personnes ayant une déficience et des membres des minorités visibles. Les motifs qui sous-tendaient toutes ces mesures — équité, probité et générosité — étaient des plus valables.

Motivées comme elles l'étaient par le concept à caractère magnanime et quelque peu paternaliste d'une majorité généreuse qui confère des bienfaits à une minorité défavorisée, ces mesures apparaissent aujourd'hui imparfaites. Les hommes de race blanche, aptes, d'expression anglaise ou française constituent maintenant une minorité; en l'an 2000, ils ne représenteront plus que 20 p. 100 des nouveaux venus sur le marché du travail canadien. La diversité, voilà ce qui caractérise aujourd'hui la population active canadienne; la gérer, tel est le nouveau défi.

L'équité en matière d'emploi n'est pas pour autant désuète, bien au contraire. Cependant, il faut reconnaître qu'elle sera axée de moins en moins sur l'accès à l'emploi (c'est-à-dire le recrutement) et de plus en plus sur la création d'un milieu de travail propice à l'exploitation, avec ou sans aide, du plein potentiel de chacun et chacune. L'équité en matière d'emploi ne sera plus une question de services de dotation en personnel, mais de relations entre les employés, leurs collègues, leurs supérieurs et leurs subalternes.

Mesures louables et bonnes intentions n'aident guère à réaliser des progrès à cet égard. En fait, lorsqu'elles ne tiennent pas compte des besoins et de la culture des personnes qu'elles visent à aider, elles agissent souvent à contre-courant. Une saine gestion de la diversité fait appel à des mesures innovatrices et à des aptitudes nouvelles, de la part des organismes comme des particuliers.

Un organisme fédéral décidé à se préparer à gérer la diversité est le ministère des Affaires indiennes et du Nord (MAINC). On y a récemment effectué, sous la direction générale de l'auteur, une étude sur la discrimination systémique.

Maintenant terminée, cette étude unique en son genre dans la fonction publique canadienne fait l'objet d'un examen de la part de la direction du Ministère. Sans en révéler dans le détail les conclusions, permettez-moi de vous exposer la démarche qui a été adoptée et quelques-unes des recommandations qui pourraient vraisemblablement s'appliquer à tout ministère fédéral.

Le MAINC est l'un des ministères fédéraux les plus complexes et les plus difficiles tant sur le plan des tâches à accomplir que sur celui de la gestion. Il se transforme radicalement, la responsabilité de bon nombre de ses activités étant transférée aux

Gérer la diversité :

UNE RECETTE ORIGINALE



Il est simpliste de songer à ne désigner que les postes des employés chargés de «fournir des conseils», notamment les sous-ministres. Les raisons justifiant une restriction des activités politiques sont beaucoup plus générales que celles associées à la prestation de conseils au gouvernement en place. Elles s'appuient sur le principe selon lequel le grand public est en droit de s'attendre à ce que la fonction publique soit impartiale. Il serait tragique que les citoyens demandant une décision quant à leur admissibilité à des prestations d'assurance-chômage ou à un permis de pêche ne soient pas certains que le décideur est impartial. Il serait également tragique si nous étions amenés à croire, pour une raison quelconque, que la disponibilité des services et programmes gouvernementaux dépend des opinions politiques de la personne responsable. Si les fonctionnaires qui occupent des postes importants ou très visibles s'engageaient dans des activités politiques, leur impartialité serait inévitablement remise en question.

En politique, l'impression de déloyauté, qu'elle soit justifiée ou non, crée une paranoïa. Cette crainte que l'impartialité apparente de la fonction publique puisse souffrir de toute activité politique, réelle ou non, s'est manifestée en Saskatchewan, lorsque le gouvernement Devine a succédé au gouvernement Blakeney. On estime que plus de 200 fonctionnaires de la Saskatchewan ont été mis à pied entre avril et novembre 1982. Et, bien entendu, pour chacun des fonctionnaires mis à pied, entre cinq et dix autres ont vu souffrir leur carrière. Cette situation a démoralisé les fonctionnaires de la Saskatchewan, et ce sont les citoyens de cette province qui en ont assumé le coût.

Dans notre système actuel, un nouveau gouvernement est en droit de s'attendre à ce que les fonctionnaires fassent preuve d'impartialité, de compétence et d'équité dans l'exercice de leurs fonctions administratives. Si un nouveau gouvernement a des motifs de croire que tel n'est pas le cas, il est facile de prédire qu'il agira exactement comme le gouvernement Devine. Étant donné que ce gouvernement conservateur croyait que la fonction publique était remplie de partisans du NPD, il était inévitable et compréhensible de s'attendre à ce qu'il procède à un grand nettoyage.

LES FONCTIONNAIRES ONT ACCEPTÉ, DE LEUR PLEIN GRÉ, DE RENONCER À BON NOMBRE DES AVANTAGES ET DES RÉCOMPENSES DU SECTEUR PRIVÉ POUR SERVIR LEURS CONCITOYENS.

La tragédie ne se limite pas aux fonctionnaires qui sont congédiés, à tort ou à raison. Le grand public souffre lui aussi du malaise qui s'empare de la fonction publique dont les dirigeants sont renvoyés et soupçonnés de déloyauté. Mais c'est probablement le gouvernement qui souffre le plus de la situation. Tous ceux qui ont examiné l'importance de l'impartialité de la fonction publique, tant chez les ministres que chez les bureaucrates, ont souligné à quel point un nouveau gouvernement se fonde sur les conseils de ses fonctionnaires. En fait, de tout temps au Canada, les nouveaux gouvernements ont commis de graves erreurs lorsqu'ils ont choisi d'ignorer les conseils de leurs fonctionnaires. Ce n'est pas surprenant. Il a toujours été difficile de gouverner et la tâche est loin de se simplifier. Les fonctionnaires comprennent les enjeux dont l'importance est capitale pour le processus décisionnel et, lorsque les nominations et les promotions sont axées sur le principe du mérite, la fonction publique retient les meilleurs et les plus brillants candidats qui soient.

Il me semble ridicule de risquer le tout pour le tout en remettant en question la loyauté des fonctionnaires envers le gouvernement en place à cause des activités politiques de quelques-uns. Compter sur le processus de désignation, poste par poste, pour atteindre la neutralité désirée, c'est s'exposer à des problèmes et à des tensions inutiles.

Option 3 : définir les principes directeurs
La formule à recommander est la suivante : définir des principes directeurs applicables aux fonctionnaires lorsqu'ils exercent leurs droits politiques plutôt que déterminer les postes précis d'une catégorie où ils seraient jusqu'à un certain point prohibés. Nous pourrions, par exemple, ériger en loi ce qui suit :

> «Aucun employé ne peut, sans l'approbation de la Commission de la fonction publique, faire des déclarations publiques, assumer des responsabilités
(Suite à la page 62)

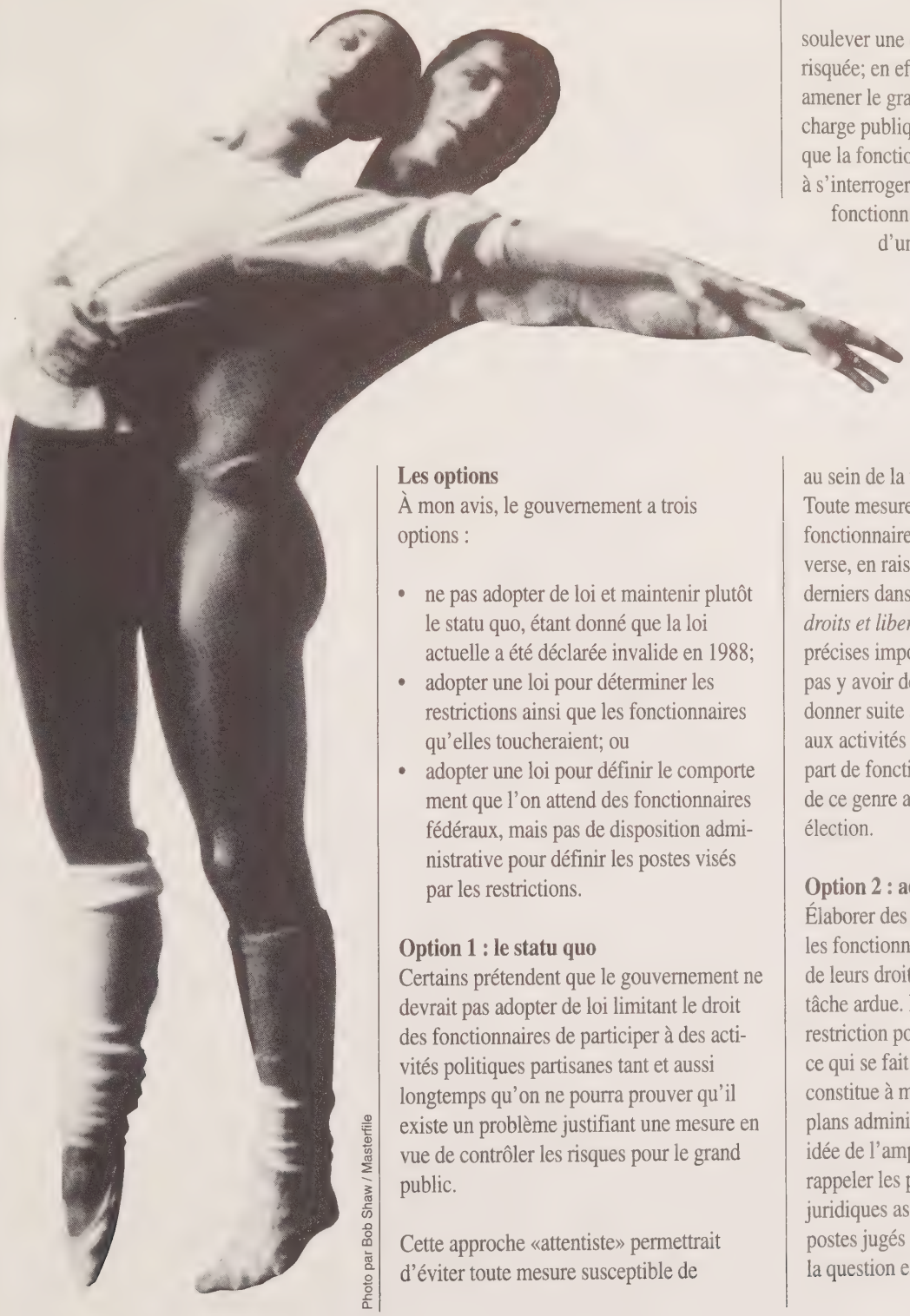


Photo par Bob Shaw / Masterfile

Les options
À mon avis, le gouvernement a trois options :

- ne pas adopter de loi et maintenir plutôt le statu quo, étant donné que la loi actuelle a été déclarée invalide en 1988;
- adopter une loi pour déterminer les restrictions ainsi que les fonctionnaires qu'elles toucheraient; ou
- adopter une loi pour définir le comporte ment que l'on attend des fonctionnaires fédéraux, mais pas de disposition administrative pour définir les postes visés par les restrictions.

Option 1 : le statu quo
Certains prétendent que le gouvernement ne devrait pas adopter de loi limitant le droit des fonctionnaires de participer à des activités politiques partisanes tant et aussi longtemps qu'on ne pourra prouver qu'il existe un problème justifiant une mesure en vue de contrôler les risques pour le grand public.

Cette approche «attentiste» permettrait d'éviter toute mesure susceptible de soulever une controverse, mais elle est risquée; en effet, des incidents pourraient amener le grand public, les titulaires de charge publique de tous les partis, ainsi que la fonction publique proprement dite à s'interroger quant à l'impartialité des fonctionnaires fédéraux. En l'absence d'une loi, il serait difficile de rétablir la crédibilité de la fonction publique et d'amener les observateurs à croire que l'impartialité et le mérite sont les deux principes directeurs au sein de la fonction publique fédérale. Toute mesure disciplinaire à l'endroit des fonctionnaires pourrait soulever une controverse, en raison des droits conférés à ces derniers dans la *Charte canadienne des droits et libertés*. Sans restrictions claires et précises imposées par une loi, il pourrait ne pas y avoir de fondement juridique pour donner suite aux déclarations publiques ou aux activités politiques inacceptables de la part de fonctionnaires. Le risque d'incidents de ce genre augmente à l'approche d'une élection.

Option 2 : adoption d'une nouvelle loi
Élaborer des principes qui devraient guider les fonctionnaires fédéraux dans l'exercice de leurs droits politiques représente une tâche ardue. Déterminer chaque type de restriction pour chaque niveau hiérarchique, ce qui se fait déjà dans d'autres juridictions, constitue à mon avis un cauchemar sur les plans administratif et légal. Pour avoir une idée de l'ampleur de la tâche, il suffit de se rappeler les problèmes administratifs et juridiques associés à la désignation des postes jugés essentiels. Trente ans plus tard, la question est toujours problématique.



Gordon Osbaldeston est agrégé supérieur de recherches de la School of Business Administration et directeur de programme du National Centre for Management Research à l'université Western Ontario, son alma mater. Pendant ses 32 années de service dans la fonction publique, il a été sous-ministre de cinq ministères avant de devenir secrétaire du Cabinet et greffier du Conseil privé en 1982. L'année précédente, il a été fait Officier de l'Ordre du Canada et il a reçu le prix pour services insignes.

En janvier 1986, il a quitté la fonction publique pour devenir membre du Conseil privé de sa Majesté du chef du Canada le mois suivant. Il détient des grades honorifiques des universités Western Ontario, York, Dalhousie et Carleton. Il est titulaire d'une chaire à l'université Western Ontario et il est membre de l'Institut C.D. Howe et l'Institut de recherches politiques. Il est directeur honoraire du Niagara Institute et membre du conseil d'administration de diverses grandes sociétés.
M. Osbaldeston a récemment publié un ouvrage intitulé Raffermir la responsabilité des sous-ministres *et en août dernier, il a reçu du gouverneur général Hnatyshyn la médaille Vanier, que lui a décernée l'Institut canadien d'administration publique en remerciement de l'inestimable contribution qu'il a faite à l'administration publique.*

C'est la deuxième fois qu'un article de M. Osbaldeston paraît dans La Revue des gestionnaires

ment limités ou leurs activités politiques inutilement restreintes.

Cela dit, je suis également d'accord avec le Très honorable Brian Dickson, du C.P., pour qui :

> «... la liberté d'expression n'est pas une valeur absolue; elle doit être examinée en fonction d'autres valeurs. Il arrive que celles-ci viennent compléter la liberté d'expression. Il arrive aussi qu'elles se heurtent. En pareil cas, on pourrait limiter la liberté d'expression si les autres valeurs ont beaucoup de poids. Ainsi, il existe des lois sur la diffamation séditieuse ou blasphématoire. Il existe également des lois qui imposent des restrictions à la presse, notamment en vue d'assurer un procès équitable ou de protéger les droits des personnes mineures ou des victimes d'agressions sexuelles». (traduction libre)

La déclaration du juge en chef Brian Dickson exprime de façon convaincante la nécessité, à l'occasion, de limiter les droits des particuliers lorsque l'exercice de ces droits compromet notre capacité de protéger d'autres valeurs auxquelles nous tenons. La neutralité et l'impartialité, réelles ou apparentes, de la fonction publique exigent la loyauté, non à l'égard d'une autorité politique au pouvoir, mais à l'égard du gouvernement du Canada. Il est tout à fait légitime de vouloir que les fonctionnaires fédéraux soient perçus comme servant le public de façon efficace et impartiale.

En supposant que nous nous entendions sur l'importance des droits individuels et que nous reconnaissions qu'il faille parfois examiner ces droits en fonction d'autres facteurs, il reste encore à déterminer si ces derniers sont si importants qu'ils doivent avoir la préséance. Puis, il nous faut déterminer dans quelle mesure les droits individuels des fonctionnaires fédéraux doivent être restreints, et de quelle façon.

Les droits politiques des fonctionnaires fédéraux

Il devient plus urgent de clarifier les droits potentiels des fonctionnaires fédéraux par suite de la récente décision de la Cour suprême du Canada, qui a confirmé une décision antérieure de la Cour d'appel fédérale selon laquelle le paragraphe 33(1) et l'alinéa 33(1)b) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* interdisant aux fonctionnaires de travailler pour un candidat ou un parti politique ne sont pas valides. La Cour suprême a statué que :

- cette loi va manifestement à l'encontre de la liberté d'expression prévue à l'alinéa 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*;
- la terminologie employée («travailler pour ou contre») n'est pas trop vague pour qu'elle serve de norme intelligible (contrairement à la conclusion de la Cour d'appel);
- la neutralité de la fonction publique est un objectif suffisamment important pour justifier une certaine restriction quant à la liberté d'expression;
- l'objectif d'impartialité et de loyauté de la fonction publique ne nécessite pas de limiter si rigoureusement la liberté d'expression, comme le prévoit la législation actuelle. Les limites touchent de nombreux fonctionnaires fédéraux œuvrant dans des domaines techniques ou industriels et n'ayant pas à exercer un jugement sur lequel des considérations politiques pourraient influer.

UNE QUESTION D'ÉQUILIBRE

DROITS POLITIQUES ET SERVICE PUBLIC :

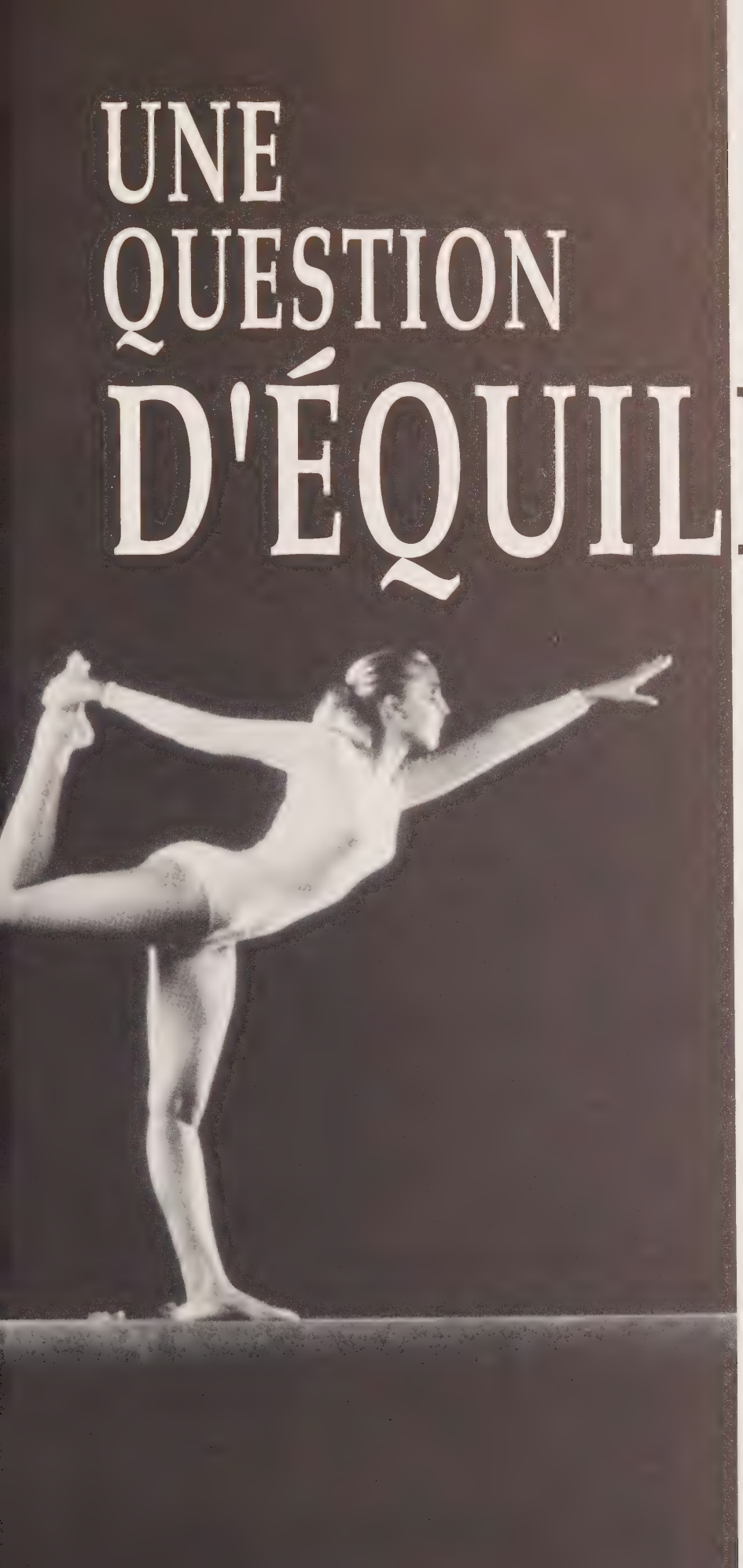


Photo par Ed Bock / Masterfile

par Gordon Osbaldeston

Si l'efficience et l'efficacité d'une démocratie sont tributaires d'une fonction publique responsable, loyale et compétente, les questions qui s'y rapportent revêtent une importance capitale et méritent un débat exhaustif et une attention très soutenue. Les droits politiques des fonctionnaires fédéraux constituent une telle question. En définissant ces droits, un gouvernement peut influer sur le recrutement et l'avancement des fonctionnaires, et sur la loyauté ou la responsabilité, réelle ou apparente, de la fonction publique.

Faut-il ou non limiter les droits politiques des fonctionnaires fédéraux? Avant que je n'aborde cette question, permettez-moi d'en clarifier les principes directeurs. Je crois profondément en l'importance des droits individuels et de la participation des citoyens aux activités politiques. Je reconnais également que bon nombre de nos travailleurs sont des fonctionnaires, au palier municipal, provincial ou fédéral, et je ne voudrais pas que leurs droits soient indû-



par Harry Swain

Alors que tous les ouvrages de gestion comportent un chapitre sur la qualité du service et que chaque numéro de la revue *Fortune* ou des journaux des écoles d'administration rapportent les propos exaltants de spécialistes en la matière, que pourrions-nous bien dire de nouveau à ce sujet dans notre modeste revue?

Pas mal de choses en réalité, dont la plus importante a trait aux défis particuliers que doivent relever les fonctionnaires par rapport aux gestionnaires d'entreprises.

D'abord, la majeure partie des services que nous offrons ne sont pas assujettis à la concurrence du marché. Soit le service est gratuit, soit son coût et le moment de sa prestation ne tiennent pas réellement compte des circonstances dans lesquelles il a été offert. Par exemple, il n'existe pas nécessairement de rapport entre le contribuable en général et l'usager de services médicaux ou de services de bibliothèque et d'archives, ni entre l'aide militaire et le pouvoir des civils. Aussi, l'accès à l'information — tout comme l'accès à nos parcs nationaux — est offert à une fraction du coût, le volume de la demande étant donc beaucoup plus élevé qu'il ne le serait autrement. Cela ne convient pas toujours.

Pour les gestionnaires de la fonction publique, ce n'est que le début du dilemme. Si vous gérez un service «gratuit» et que vous en améliorez la qualité, vous pouvez normalement vous attendre à ce que la demande augmente encore davantage. Le problème, c'est que vous n'obtenez pas de ressources financières supplémentaires pour faire face à l'augmentation de la clientèle. En outre, avant la mise en œuvre de FP2000, lorsqu'un service n'était pas offert gratuitement, les recettes étaient versées au Trésor. Regardons donc la réalité en face : pour la plupart des gestionnaires de la fonction publique, l'amélioration de la qualité du service ne fait qu'accroître le nombre de clients mécontents.

Il ne faut pas croire que les cadres de la fonction publique sont moins rationnels que d'autres. Aux prises avec un système défectueux, ils inventent des règles qui visent à restreindre la demande. En apparence, les règles sont propres au service — certains services réduiront leurs heures d'ouverture, d'autres auront des heures d'ouverture bizarres, d'autres encore exigeront que des formules d'une grande complexité soient remplies au préalable. Toutefois, ce n'est qu'une illusion. En réalité, les règles sont conçues pour restreindre l'accès à des services dont les coûts sont sous-estimés de sorte que les cadres puissent fonctionner avec les ressources dont ils disposent. De fait, le comportement rationnel contribue souvent à réduire la qualité du service. Donc, que faire, face à toutes ces admonitions qui vous proviennent de toutes parts?

Dans la pratique, il n'y a que trois voies à suivre, toutes ardues. La plus dure consiste à innover dans la prestation des services. Il est extrêmement difficile de concevoir des méthodes qui contribuent exclusivement à accroître l'efficience des services; il est encore plus difficile de les mettre en application. L'entrepreneur qui réussit à se défaire des formalités ou qui recourt à la technologie pour éliminer les contraintes imposées par le temps et la distance est une perle rare qu'il faudrait apprécier. Grâce à l'analyse de systèmes intelligents, le bureau de Yellowknife chargé du programme du Nord du MAINC a réussi à réduire des trois quarts le temps nécessaire pour compléter une transaction foncière par décret. Heureusement, cette amélioration n'a pas entraîné une explosion de nouvelles transactions foncières. Le bureau a eu de la chance.

La deuxième voie consiste à changer les règles. Dans la mesure du possible — et dans bien des cas, cela n'est ni possible ni souhaitable — il faut veiller à ce que les coûts des services soient fixés convenablement. Mais surtout, il faut s'assurer que les recettes reviennent aux fournisseurs du service. C'est la seule façon d'éliminer les règles qui limitent l'accès. Ce n'est qu'en incitant les particuliers à faire preuve d'un comportement rationnel qu'il est possible d'apporter des améliorations importantes à un coût minime. Gestionnaires de la fonction publique, ralliez-vous! Vous n'avez rien à perdre sauf le mécontentement des clients.

(Suite à la page 62)

Harry Swain est sous-ministre, MAINC.

92620003

TABLE DES MATIÈRES

ARTICLES

Droits politiques et service public : UNE QUESTION D'ÉQUILIBRE
par Gordon Osbaldeston — 3

Gérer la diversité : UNE RECETTE ORIGINALE
par J. L. Manion — 7

La consultation publique : À L'IMAGE D'UNE RÉUNION DE FAMILLE
par Barbara Duggan — 12

La consultation publique : UN POINT TOURNANT
par Ronald R. Doering — 16

La déstratification au BCG : OBJECTIF SATISFACTION …ET PLUS
par Andy Macdonald — 21

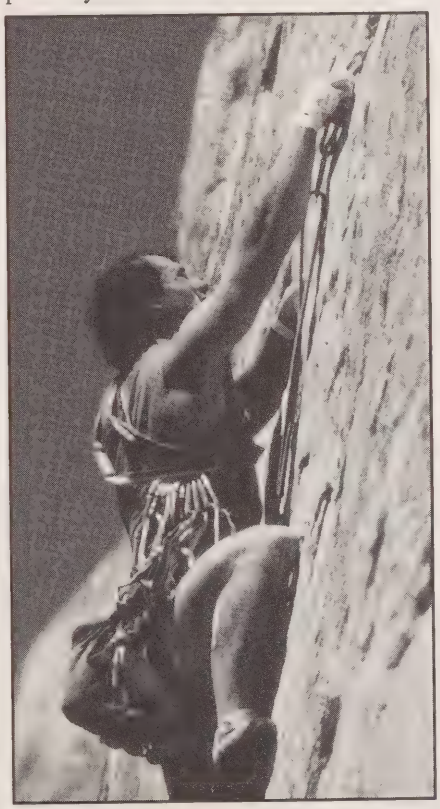


Photo par Superstock

Réussir grâce à l'amélioration constante... page 35



Illustration par Katherine Arion / The Image Bank

Préparer l'infrastructure... page 24

L'habilitation des employés : PRÉPARER L'INFRASTRUCTURE
par Joyce Potter — 24

Savoir user des pouvoirs discrétionnaires : HABILITATION ET RISQUES
par Silverman et al — 29

Le service d'abord : RÉUSSIR GRÂCE À L'AMÉLIORATION CONSTANTE
par William Pullen — 35

Les organisations performantes : FAÇONNER UNE VISION
par Neil Quigley — 41

La qualité du service : TOUT EST RELATIF
par Doreen Mullins — 44

Évaluer son patron : UN GESTIONNAIRE RACONTE
par Tim Garrard — 49

Cultiver la loyauté au travail : LES DIX TRAVAUX DES GESTIONNAIRES
par Carol Kinsey Goman — 52

Apprendre en travaillant : LE TALENT DÉBRIDÉ
par Bruce Dodge — 56

RUBRIQUES

POINT DE VUE
par Harry Swain — 2

COMPTES RENDUS — 60

LA REVUE DES GESTIONNAIRES

Éditeur
I. D. Clark

Rédacteur en chef
Jean-Pierre Villeneuve

Rédactrice administrative
Diane (Dee) Staigh

Réviseures
Nicole Balvay-Haillot
Hélène Marceau

La Revue des gestionnaires est publiée trimestriellement par le Secrétariat du Conseil du Trésor à l'intention des cadres de la fonction publique fédérale. Elle renferme des articles provenant des membres de la fonction publique et de diverses autres sources. Les vues et opinions exprimées dans ces articles ne sont pas nécessairement appuyées par le Gouvernement du Canada ou le Conseil du Trésor du Canada et leur publication ne signifie pas que le Gouvernement et le Conseil y souscrivent.

Vos observations, critiques et suggestions sont toujours les bienvenues. Adressez-vous à la :

Rédactrice administrative
La Revue des gestionnaires
Ottawa (Ontario)
K1A 0R5
(613) 957-2400

ISSN 0847-1584
© Approvisionnements et Services Canada
Imprimé au Canada sur du papier recyclé

Comité consultatif de rédaction

G.G. Capello
Sous-ministre
Travail Canada

Daniel Bevis Dewar
Principal
Centre canadien de gestion

John Edwards
Directeur
Fonction publique 2000

Robert J. Giroux
Président
Commission de la fonction publique

Alain Gourd
Sous-ministre
Communications Canada

Pierre Gravelle
Sous-ministre
Revenu Canada (Impôt)

Mary Gusella
Sous-secrétaire associée
Secrétariat d'État

Bruce I. Howe
Sous-ministre
Énergie, Mines et Ressources Canada

Ruth Hubbard
Sous-ministre
Revenu Canada (Douanes et Accise)

Huguette Labelle
Sous-ministre
Transports Canada

J. S. Stanford
Sous-solliciteur général
Solliciteur général Canada

On peut obtenir des exemplaires additionnels de **La Revue des gestionnaires** au coût de 9, 95 $ l'unité, au :

Groupe Communications Canada - Édition
Ottawa (Canada)
K1A 0S9

Téléphone: (819) 956-4802
Télécopieur: (819) 994-1498

En vente au Canada par l'entremise des librairies associées et autres librairies.

Le prix est sujet à changement sans préavis.

Publié par la Direction des communications et de la coordination
Conseil du Trésor Canada

LA REVUE DES

GESTIONNAIRES

VOL. 2 N° 3 · AUTOMNE/HIVER

- DROITS POLITIQUES ET SERVICE PUBLIC
- GÉRER LA DIVERSITÉ
- L'HABILITATION DES EMPLOYÉS
- LA CONSULTATION PUBLIQUE

Canada

NOV 1 5 1993